

Unilateralismus versus Multilateralismus: die USA und das spannungsreiche Verhältnis zwischen Demokratie und internationaler Organisation

Dembinski, Matthias

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dembinski, M. (2002). *Unilateralismus versus Multilateralismus: die USA und das spannungsreiche Verhältnis zwischen Demokratie und internationaler Organisation*. (HSFK-Report, 4/2002). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-285809>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Matthias Dembinski

Unilateralismus versus Multilateralismus

**Die USA und das spannungsreiche
Verhältnis zwischen Demokratie und
Internationaler Organisation**

HSFK-Report 4/2002



Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:
HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main
Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81
E-Mail: dembinski@hsfk.de · Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN 3-933293-59-6

€66,-

Zusammenfassung

Seit Mitte der neunziger Jahre irritiert ein Phänomen die akademische und die politische Welt gleichermaßen: die amerikanische Tendenz zum Unilateralismus. Warum, so lautet die zweifache Frage, unterscheidet sich erstens das Verhalten der USA zu multilateralen Arrangements nach dem Ende des Ost-West-Konflikts so auffällig von dem nach dem Zweiten Weltkrieg? Warum demontieren die USA in den neunziger Jahren sogar die Internationalen Organisationen, die sie nach 1945 selbst geschaffen haben? Und warum unterscheidet es sich zweiten so dramatisch von dem der westeuropäischen Staaten? Warum torpedieren die USA regelmäßig Initiativen für neue multilaterale Arrangements, seien es die Klimakonvention, der Internationale Strafgerichtshof oder die diversen Vorschläge zur schärferen Kontrolle von Massenvernichtungswaffen, die allesamt (mit) von Westeuropa ausgingen? Der amerikanische Widerstand gegen multilaterale Kooperation ist um so irritierender, als er der wissenschaftlichen Annahme und der politischen Intuition widerspricht, Demokratien im Allgemeinen und die USA im Besonderen hätten eine Affinität zu Internationalen Organisationen und zu einer Verregelung und Verrechtlichung der internationalen Beziehungen. In der Literatur finden sich vier Argumente, die auf eine Sonderstellung der USA insbesondere nach 1989 verweisen:

- ihre Stellung als einziger Supermacht,
- die widersprüchliche Wirkung ihrer politischen Kultur,
- die ambivalente Einstellung der amerikanischen Bevölkerung zu internationaler Kooperation und
- die Selbstblockadetendenzen ihres politischen Systems.

Zusätzlich ließe sich argumentieren, dass das Spezifikum der europäischen Integration weniger Folge als Ursache der westeuropäischen Neigung zu multilateralen Lösungen, die westeuropäische Attitüde also nicht die Regel, sondern die erklärungsbedürftige und mit diesem Faktor erklärte Ausnahme ist. Diese Argumente können Beiträge zu einer Erklärung liefern, auch wenn sie jedes für sich eine überzeugende Antwort schuldig bleiben.

Der Report führt mit dem widersprüchlichen Verhältnis von Demokratie und multilateraler Kooperation einen weiteren Erklärungsfaktor ein. Einerseits lässt sich zeigen, dass Demokratien in besonderer Weise kooperationsgeneigt und kooperationsfähig sind. Andererseits verweist sowohl der in der integrationspolitischen Debatte mittlerweile fest verankerte Topos eines Demokratiedefizits der EU als auch das neue Phänomen der *New Sovereigntists* in den USA auf demokratiespezifische Vorbehalte gegen autonomieeinschränkende internationale Kooperation hin. Diese Kritik rekurriert auf das Ideal demokratischer Selbstbestimmung als der Fähigkeit, die Geschicke des eigenen Gemeinwesens nach den konstitutionell geboten erscheinenden oder konsensual vereinbarten Verfahren autonom steuern zu können. Das bedeutet nicht, dass internationale Organisationen oder vertraglich vereinbarte internationale Kooperation aus dieser Perspektive per se als problematisch erscheinen. Bedrohlich wird sie aber dann, wenn Vetomöglichkeiten oder die Möglichkeit eines Austritts aus dem kooperativen Zusammenhang verbaut werden. Bedenklich ist institutionalisierte Kooperation darüber hinaus allein schon deshalb, weil sie in der Tendenz die Exekutive auf Kosten der Legislative stärkt. Internationale Kooperation bietet Exekutiven die Möglichkeit, ihre Autonomie und ihre Handlungsmöglichkeiten gegenüber ihren Gesellschaften und den sie kontrollierenden Legislativen zu vergrößern. Weil man Exekutiven ein institutionelles Interesse an der Vergrößerung ihrer Autonomie

unterstellen kann, wäre zu erwarten, dass sie multilateralen Arrangements tendenziell aufgeschlossener gegenüber stehen. Weil man Legislativen ein umgekehrtes institutionelles Interesse unterstellen kann, wäre zu erwarten, dass sie multilateralen Arrangements tendenziell feindlicher gegenüber stehen. Wir wissen aus der Globalisierungsdebatte, dass internationale Kooperation zu sozialer Differenzierung beiträgt, also wirtschaftliche Gewinner und Verlierer produziert. Analog dazu zeigt diese Überlegung, dass internationale Kooperation auch im politischen Bereich Gewinner und Verlierer produziert.

Diese theoretische Konstruktion kann helfen, Antworten auf die obigen Fragen zu finden. Die temporale Differenz ist schnell erklärt. Die USA sehen sich den Wirkungen internationaler Kooperation heute in sehr viel stärkerem Maße ausgesetzt als nach 1945. Anders als in den fünfziger Jahren, als der letztlich rassistisch motivierte untere Mittelstand im Süden der USA gegen internationale Menschenrechtskonventionen zu Felde zog, kommt der Widerstand heute sowohl von konservativ als auch liberal eingestellten Modernisierungsverlierern aus dem ganzen Land sowie von der religiösen Rechten. Neu ist darüber hinaus das Phänomen der *New Sovereignists*, konservativ und libertär orientierte Intellektuelle, die mit demokratietheoretischen Argumenten bewehrt gegen multilaterale Kooperation zu Felde ziehen.

Dies erklärt aber noch nicht den Unterschied zwischen den USA und Westeuropa. Sozialer Protest und demokratietheoretisch begründeter Einspruch gegen Globalisierung bzw. die europäische Integration gibt es auch diesseits des Atlantik. Bisher reagiert hier die Mehrheit der wissenschaftlichen Beobachter auf den Befund, dass internationale Kooperation die Gestaltungsmöglichkeiten demokratischer Politik aushöhlt, mit der Suche nach demokratisch verantworteter Regierungstätigkeit jenseits des Nationalstaates. Dennoch ist es möglicherweise nur noch eine Frage der Zeit, bis sich *New Sovereignists* auch in Westeuropa zu Wort melden.

Der zentrale Unterschied zwischen den USA und den Staaten Westeuropas liegt in der Art und Weise der Verkopplung von gesellschaftlicher Kritik an multilateraler Kooperation mit den institutionellen Interessen der politischen Gewalten. In den USA ist zu erwarten, dass der Kongress dank des gewaltenteiligen Charakters des politischen Systems sein institutionelles Interesse an einer Kontrolle der Exekutive zur Geltung bringen kann. Und tatsächlich deckt sich die empirische Beobachtung mit dieser Erwartung. Der Kongress reagiert immer dann mit demokratietheoretischen Begründungen abwehrend auf multilaterale Kooperationsangebote, wenn er dadurch eine von ihm nicht mehr kontrollierbare Ausweitung exekutiver Handlungsspielräume befürchtet. Das Puzzle, warum es einer zwar lautstarken, aber letztlich immer noch kleinen Minderheit gelingt, der amerikanischen Außenpolitik ihren Stempel aufzudrücken, erklärt sich mit dieser institutionell begründeten Verstärkerfunktion des Kongresses. In Europa verhindert der exekutive Einfluss auf die Parlamentsmehrheit, dass die Legislative ihrem institutionellen Interesse gemäß handelt. Im französischen Fall dominiert der Präsident die Außenpolitik.

Aus dieser Überlegung ergibt sich die politische Konsequenz, dass es vorschnell wäre, nach dem 11. September 2001 auf eine Verringerung der Differenzen zwischen den USA und Westeuropa in Bezug auf multilaterale Arrangements zu hoffen. Selbst wenn die Bush-Administration eine kooperationsbereitere Position einnähme, würde der Kongress verhindern, dass die USA zu einer eindeutig multilateral ausgerichteten Außenpolitik zurückfinden.

Inhalt

1. Einleitung und Fragestellung	1
2. Amerika und Multilateralismus: ein ambivalentes Verhältnis	8
2.1. Supermacht ohne Gegengewicht	8
2.2. Politische Kultur	13
2.3. Öffentliche Meinung	17
2.4. Divided Government	22
2.5. Amerika und Europa: Unterschiede und Gemeinsamkeiten	23
2.6. Zwischenergebnis	26
3. Demokratie und Internationale Organisationen: ein ambivalentes Verhältnis	27
3.1. Zum Verhältnis von Demokratie und Internationaler Organisation	27
3.2. Versuch einer Erklärung der zeitlichen Differenz	33
3.3. Versuch einer Erklärung der Differenzen zwischen den USA und Westeuropa	37
3.4. Ein Fallbeispiel: Der Kongress und das System der Vereinten Nationen	39
3.4.1. Die Vereinten Nationen als abhängige Einrichtung der Staaten	41
3.4.2. Friedenssicherung, kollektive Sicherheit, Gewaltverzicht	43
3.4.3. Beharren auf innerer Souveränität	45
4. Ergebnisse und Ausblick	48

1. Einleitung und Fragestellung*

Die Anschläge vom 11. September 2001 gelten zu Recht als formatives Ereignis, das zu einer Umstellung regionaler politischer Konstellationen führen könnte. In der Folge dieser Attentate scheint sich auch ein Phänomen aufzulösen, das europäische Regierungen seit einiger Zeit und erst recht seit Amtsantritt der Bush-Administration mit Sorge registrieren: eine zunehmende Tendenz der USA zum Unilateralismus, die möglicherweise zu einer generellen Abkehr von der die amerikanische Nachkriegspolitik dominierenden multilateralen Orientierung führen könnte. Multilateralismus kann hier in einer ersten Annäherung als positive Einstellung zu regelgeleiteter und nicht-diskriminierender Kooperation zwischen drei oder mehr Staaten verstanden werden. Die Bedeutung von Regeln verweist dabei auf die Nähe zwischen Multilateralismus und institutionellen Arrangements wie Regimen oder Internationalen Organisationen. Dagegen zeichnet sich der Unilateralismus durch die Priorität des Selbsthilfeprinzips aus. Nationale Interessen sollen aus eigener Kraft oder allenfalls mit Hilfe von Ad-hoc-Koalitionen aus Staaten mit gleichgerichteten Interessen verfolgt werden. Eine Einschränkung der nationalen Handlungsfreiheit durch international vereinbarte Regeln gilt es dagegen zu vermeiden. Damit ist schon angedeutet, dass Unilateralismus und ein partieller Isolationismus Hand in Hand gehen können. Unilateral agierende Staaten interessieren sich nur für die Problemlagen, die ihre vitalen Interessen betreffen, und versuchen in den Fällen Verpflichtungen zu meiden, in denen ihre Interessen nicht tangiert sind.

Anzeichen für eine unilaterale Kehrtwende unter der Bush-Administration ließen sich bis zum 11. September genügend finden. Sie spricht sich kompromisslos gegen das Kyoto-Protokoll zur Verringerung der Treibhausgase aus, lehnt das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs ab und kündigt den ABM-Vertrag. Letzterer ist zwar formal rein bilateral, fungiert gleichzeitig aber als Eckstein eines multilateralen nuklearen Besitzregimes, das die Nuklearwaffenstaaten zur Abrüstung verpflichtet. Im Sommer 2001 torpedierten die USA multilaterale Bemühungen um eine Kontrolle des Verbots biologischer Waffen und widersetzten sich vertraglichen Einschränkungen des Transfers von Kleinwaffen.¹ In den

* Bedanken möchte ich mich bei Professor Dr. Gert Krell, Johann Wolfgang Goethe-Universität, sowie bei Dr. Peter Rudolf von der Stiftung Wissenschaft und Politik für wichtige Hinweise.

1 Die USA lehnten den Protokollentwurf des Vorsitzenden einer Ad-hoc-Gruppe der Vertragsstaaten, Tibor Toth, zu einem Überprüfungsverfahren ab. Neben der generellen Skepsis bezüglich der Überprüfbarkeit der Biowaffenkonvention machten die USA für diese Entscheidung drei Gründe geltend: Sie wollen erstens in keiner Weise nationale Exportkontrollen in Frage stellen, fürchten zweitens, dass mit der Herstellung von Transparenz Wissen über die eigenen Biowaffen Schutzprogramme in die falschen Hände kommen könnte und möchten drittens ausschließen, dass die mit Abstand fortgeschrittenste biotechnologische Industrie der USA Beschränkungen unterworfen oder ausspioniert werden könnte. Vgl. International Herald Tribune (IHT), 25. Juli 2001, S. 4; Oliver Thränert, Multilaterale Rüstungskontrolle in der Sackgasse? Vor der 5. Überprüfungskonferenz zum Verbot Biologischer Waffen, SWP-Aktuell, Nr. 18, Oktober 2001; Barbara Hatch Rosenberg, Allergic Reaction: Washington's Response to the BWC Protocol, in: Arms Control Today, Jg. 31, Nr. 6, Juli/August, 2001, S. 3–8. Ihre ablehnende Haltung zu einer Einschränkung des Handels mit Kleinwaffen begründeten die USA unter anderem mit der Befürchtung, ein von der großen Mehrheit der teilnehmenden Staaten akzeptierter Resolutionsent-

meisten Fällen ergab sich eine ungewohnte, auch einige Amerikaner beunruhigende Konstellation: Die USA fanden sich mit ihrer ablehnenden Position isoliert, unterstützt nur von wenigen Außenseitern der internationalen Gemeinschaft wie dem Irak oder Nordkorea.²

Mit der amerikanischen Tendenz zum Unilateralismus öffnete sich eine neue und tiefe Kluft zu den europäischen Partnern der USA.³ Die westeuropäischen Staaten hatten sich in den neunziger Jahren zu überzeugten und aktiven Befürwortern multilateraler Arrangements entwickelt. Die multilateralen Initiativen, die die USA zu zerschlagen suchten, waren von den Westeuropäern initiiert worden. *Global Governance* entwickelte sich in den neunziger Jahren zur europäischen Antwort auf das Phänomen der Globalisierung. Nicht überraschend wurde vor dem 11. September die europäische Kritik an den USA deutlicher. Kommentatoren vor allem aus dem links-liberalen Umfeld hatten die USA als Mitstreiterin für eine auf multilateralen Prinzipien aufruhende Weltordnung bereits abgeschrieben.⁴ Und selbst im Leitartikel der Frankfurter Allgemeinen Zeitung warnte Klaus-Dieter Frankenberger vor den Folgen für den Fall, dass der Unilateralismus zum charakteristischen Stil werden sollte: „Amerika wird so – unfreiwillig, aber unausweichlich – zum Antreiber eines Prozesses, der als Gegenmachtbildung beschrieben werden kann.“⁵

Die amerikanische Tendenz zum Unilateralismus ist um so auffälliger, als es die USA waren, die nach dem Ersten, vor allem aber nach dem Zweiten Weltkrieg den entscheidenden Anteil am Aufbau einer multilateralen Prinzipien folgenden Weltordnung hatten.⁶

wurf könnte den zweiten Verfassungszusatz einschränken, der das Recht der Bürger, Waffen zu tragen, garantiert. Vgl. United States Briefing on Small Arms Conference, www.un.org/News/briefings/docs/2001/usarmsbrf.doc.

- 2 Vgl. Garry Wills, Bully of the Free World, in: *Foreign Affairs*, Jg. 78, Nr. 2, März/April, 1999, S. 50–59. Selbst Samuel Huntington gab der Besorgnis Ausdruck, aufgrund ihres unilateralen Verhaltens könnten andere Staaten die USA als *rogue superpower* wahrnehmen. Vgl. Samuel Huntington, The Lonely Superpower, in: *Foreign Affairs*, Jg. 78, Nr. 2, März/April, 1999, S. 35–49.
- 3 Kanada ist in dieser politischen Verortung eher auf dem europäischen als dem amerikanischen Kontinent anzusiedeln.
- 4 Vgl. Franz Nuscheler, Multilateralism vs. Unilateralism. Cooperation vs. Hegemony in Transatlantic Relations, Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper, Nr. 16, 2000. Dagegen sieht Harald Müller den grundsätzlich intakten gesellschaftlichen Konsens für eine multilaterale Außenpolitik lediglich von temporären Konstellationen überlagert. Vgl. Harald Müller, Amerikanischer Unilateralismus: Ein Weltordnungsproblem, in: Ulrich Ratsch/Reinhard Mutz/Bruno Schoch (Hg.), *Friedensgutachten 2000*, Münster (LIT Verlag), S. 43–52. Vgl. auch Steven Everts, Unilateral America, Lightweight Europe? Managing Divergence in Transatlantic Foreign Policy, Centre for European Reform, Working Paper, März 2001.
- 5 Klaus-Dieter Frankenberger, Amerikanische Herausforderungen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ), 1. August 2001, S. 1.
- 6 Wilsons nur halb geglückten Versuch, der Nachkriegsordnung seinen Stempel aufzudrücken, und zu den Ursachen des amerikanischen *Disengagement* vom Projekt des Völkerbundes vgl. Thomas J. Knock, *To End all Wars: Woodrow Wilson and the Quest for a New World Order*, Oxford (Oxford University Press), 1992. Zur Rolle der USA bei der Schaffung der Vereinten Nationen vgl. Robert Hilderbrand, *Dumbarton Oaks: The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security*, Chapel Hill

Die Vereinigten Staaten galten ebenso als Urheber der Vereinten Nationen wie der Bemühungen um Schiedsgerichtsbarkeit, Menschenrechtsschutz, Demokratisierung und nicht-diskriminierende Handelsabkommen. So setzte John Gerard Ruggie noch 1993 USA und Multilateralismus praktisch gleich, als er argumentierte, die Stabilität der Nachkriegsordnung sei im wesentlichen *amerikanischer* Hegemonie zu verdanken gewesen. Die Existenz eines wohlwollenden Hegemons, der bereit und fähig war, die Kosten der Führung zu übernehmen, erleichterte die Schaffung von Regimen und Internationalen Organisationen. Die Tatsache, dass Amerika diese Rolle spielte, erkläre deren multilateralen Charakter.⁷ Diese Gleichung ist offenbar aus den Fugen geraten. Damit hat auch eine andere, oftmals eher intuitiv empfundene Gleichsetzung Brüche bekommen: die ideengeschichtlich bis zu Kant zurückreichende Vorstellung, Demokratien besäßen eine besondere Affinität zu multilateralen Arrangements wie der Internationalen Organisation, der Streitschlichtung, der Verrechtlichung internationaler Beziehungen und der Integration. Zumindest wäre aus dieser Perspektive der Befund erklärungsbedürftig, dass die älteste und größte Demokratie derart offensichtlich allen Erwartungen widerspricht.

Nach dem 11. September schien zunächst alles wieder ganz anders zu sein. Schlagartig verbesserte sich das gespannte Verhältnis zu den Vereinten Nationen; unter anderem beglichen die USA den Großteil ihrer Schulden. Des weiteren aktivierte Washington mit der NATO die Institution, die einer verbreiteten Einschätzung nach zum Kern der multilateralen Nachkriegsarrangements zählt. Äußerungen von Außenminister Colin Powell ließen sogar auf ein wiedererwachtes Interesse an Weltordnungspolitik schließen. Allerdings folgte die Enttäuschung auf dem Fuße. Die erhoffte Rückkehr zur multilateralen Rüstungskontrolle blieb aus.⁸ Auch die amerikanischen Bemühungen um die Bildung einer breiten Koalition folgen nur ansatzweise multilateralen Prinzipien und sind treffender zu beschreiben als Versuch, Gefolgschaft zu mobilisieren, ohne sich die eigenen Handlungsspielräume durch allgemeine Regeln oder Mitsprachemöglichkeiten der Partner beschränken zu lassen.⁹

(University of North Carolina Press) 1990. Siehe auch die historische Untersuchung von Townsend Hoopes/Douglas Brinkley, *FDR and the Creation of the U.N.*, New Haven (Yale University Press), 1997.

7 Vgl. John Gerard Ruggie, *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*, in: Ruggie (Hg.), *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York (Columbia University Press), 1993, S. 3–47.

8 Im Gegenteil kündigten die USA den ABM-Vertrag und torpedierten die fünfte Überprüfungsrunde der Biowaffenkonferenz. Vgl. Oliver Thränert, *Forderungen der USA sprengen Biowaffen-Konferenz*, *Die Welt*, 11. Dezember 2001.

9 So blieb primär aufgrund amerikanischen Desinteresses die Aktivierung des Artikel 5 eine politisch-symbolische Geste. Materiell spielt die NATO nur eine Nebenrolle. Stattdessen setzen die USA auf ein Netz bilateraler Kooperationen, das nach dem Muster funktioniert, dass nur der gefragt wird, der etwas einzubringen hat. Die neue handlungsleitende Devise lautet, dass die Mission die Koalition bestimmt. Die militärischen Operationen führt Washington strikt in eigener Regie. Selbst den Beitrag Großbritanniens versuchen die militärischen Planer im Pentagon auf ein Minimum zu beschränken. Vgl. Philip Stephens, *A Solo Performer by Nature*, in: *Financial Times* (FT), 23. November 2001, S. 13.

Vor allem aber ist zu prüfen, inwieweit die amerikanische Tendenz zum Unilateralismus strukturelle Ursachen hat, die durch die Reaktionen auf den 11. September möglicherweise nur kurzfristig überlagert werden. Die Bush-Administration mag durch ihre ruppige Art, die der Ankündigung, die USA würden sich „humble in its relations with other nations“ zeigen, so gar nicht entsprach, der unilateralen Tendenz eine weitere Drehung gegeben haben. Das Phänomen als solches ist älter, und es war traditionell eher der Kongress als der Präsident, der für die unilaterale Ausrichtung der amerikanischen Außenpolitik verantwortlich zeichnete. Historisch betrachtet ist die amerikanische Haltung gegenüber multilateralen Unternehmungen bestenfalls ambivalent.¹⁰ Erst nach 1945 zeichnete sich ihre Außenpolitik durch eine längere Phase multilateralen Engagements aus. Anzeichen einer unilateralen Wende wurden in den siebziger Jahren und stärker mit Antritt der Reagan-Administration sichtbar. In diese Phase fallen der Austritt aus der UNESCO 1984, der Rücktritt von der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit 1986 und Kürzungen der Überweisungen an die Vereinten Nationen.¹¹ Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes erlebte die amerikanische Außenpolitik von 1989 bis 1994 zunächst eine Renaissance des multilateralen Programms. Präsident Bush (senior) verkündete eine neue Weltordnung; und sein Nachfolger startete ein Programm, dass die Bezeichnung *assertive multilateralism* sogar im Titel führte.¹² Wie nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs nutzten die USA ihre dominante Position, um multilaterale Institutionen aufzuwerten und darin eine Führungsrolle zu übernehmen.

Dieses Programm scheiterte allerdings überraschend schnell in den Straßen von Mogadishu, vor allem aber am konservativen Flügel der republikanischen Partei, die im *Contract for America* entschiedenen Widerstand gegen die multilateralen Projekte des Präsidenten angekündigt hatte.¹³ Mit der Devise „multilateral when we can, unilateral when we

- 10 Vgl. Edward C. Luck, *Mixed Messages. American Politics and International Organisation 1919–1999*, Washington (Brookings Institution Press), 1999.
- 11 Vgl. Sabine Loeper, *Multilateralismus ohne Hegemonie? Die amerikanische Politik gegenüber den Vereinten Nationen*, in: Matthias Dembinski/Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski (Hg.), *Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt*, Baden-Baden (Nomos), 1994, S. 381–406.
- 12 Vgl. Madeleine Albright's Statement vom 24. Juni 1993, in: 103/1 U.S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on International Security, International Organizations and Human Rights, *Hearings: U.S. Participation in United Nations Peacekeeping Activities*, Washington (G.P.O.), 1993. Das Adjektiv *assertive* verwies auf den Anspruch, multilateralen Arrangements durch amerikanische Führung Effektivität verleihen zu wollen.
- 13 Mit einiger Berechtigung lässt sich die Verabschiedung der *Presidential Decision Directive* (PDD) 25 vom Mai 1994 als Wendemarke betrachten. Mit dieser Direktive machte der Präsident den Einsatz amerikanischer Streitkräfte im Rahmen von *Peacekeeping*-Operationen der Vereinten Nationen von rigiden Restriktionen abhängig und beendete damit im Effekt die hochfliegenden Pläne der *Agenda for Peace* des damaligen UNO-Generalsekretärs Boutros-Ghali. In der Direktive kulminierten die grundsätzlichen Widerstände des Pentagon gegen einen Einsatz amerikanischer Streitkräfte in friedenssichernden Operationen mit den Erfahrungen von Somalia und der Sorge um offene politische Flanken. Zum Hintergrund siehe Manfred Knapp, *Die Macht der USA und die Moral der Staatengemeinschaft: Zur UN-Politik der Clinton-Administration*, in: Manfred Berg/Michaela Hönicke, Raimund Lammersdorf, Anneke de Rudder (Hg.), *Macht und Moral. Beiträge zur Ideologie und Praxis amerikanischer Außenpolitik im 20. Jahrhundert*, Münster (LIT Verlag), 1999, S. 295–320.

must“ kündigte Clinton Kompromissbereitschaft an. Im weiteren Verlauf zeigte sich, dass multilateral, sieht man von der Welthandelsorganisation (WTO) und regionalen Freihandelsinitiativen ab, kaum noch etwas ging.¹⁴ Seit den Wahlen von 1994 profilierte sich der republikanisch dominierte Kongress immer stärker als unilateral orientiertes Machtzentrum, dem es gelang, die Reste des multilateralen Programms der Clinton-Administration gründlich zu beschädigen. Dabei zeigte sich, dass die multilateralen Arrangements gegenüber kritisch eingestellten Strömungen weit über den rechten Rand der republikanischen Partei hinaus gehen und auch in der demokratischen Partei verwurzelt sind. So sollte die Aufforderung des Auswärtigen Ausschusses des Senats vom August 2001, Bush möge in der Frage der Klimakonvention Kompromissbereitschaft signalisieren, nicht darüber hinweg täuschen, dass eben jene Kammer des Kongresses 1997 das von Präsident Clinton unterzeichnete Kyoto-Protokoll mit 95 gegen null Stimmen versenkt hatte.¹⁵ Auch der Widerstand der Legislative gegen die 1994 ausgelaufene Verhandlungsvollmacht (*fast-track authority*), eine Zusage des Kongresses, im Rahmen eines beschleunigten Verfahrens seine Mitwirkungsrechte an der Aushandlung von Handelsverträgen zu begrenzen, trägt eine demokratische Handschrift. Die WTO widrige Sanktionsgesetzgebung mit extraterritorialer Wirkung (*Helms-Burton* und *D'Amato Acts* von 1996) wird ebenso von beiden Parteien getragen wie das Unbehagen an einer stärkeren ordnungspolitischen Rolle des Internationalen Währungsfonds (IWF).

Gleichermaßen war das Statut für einen Internationalen Strafgerichtshof vom Kongress politisch beerdigt worden, lange bevor Bush seine Präsidentschaft antrat. Eine Ratifikation des Teststopp-Vertrags lehnte der Senat ebenso ab wie die Konvention zur Ächtung von Anti-Personenminen. Die Chemiewaffen-Konvention verabschiedete die Kammer nur nach langem Zögern und nachdem sie eine Reihe von Interpretationen verbindlich vorgeschrieben hatte, die den Bestimmungen der Konvention und den Regeln der mit ihrer Umsetzung betrauten Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OVCW) direkt zuwider laufen.¹⁶ Beobachter diagnostizierten sogar eine grundsätzliche Kehrtwende

14 Von der grundsätzlichen Absage an multilaterale Arrangements sind zwei Ausnahmen zu notieren. Bis heute sind die USA im wirtschaftlichen Bereich zu regelbasierter internationaler Kooperation bereit, eine Art von selektivem Engagement, das durchaus in der semi-isolationistischen Tradition amerikanischer Außenpolitik steht. Eines der Projekte, das auch von der Bush-Administration weiterhin betrieben wird, ist die geplante Ausweitung der NAFTA zu einer *Free Trade Area of the Americas* (FTAA). Zum anderen fand die multilaterale Kooperation zwischen Demokratien etwa in der NATO bis vor kurzem Unterstützung. Neuerdings neigen die USA auch hier zu selektivem Verhalten.

15 Der Auswärtige Ausschuss des Senats hatte im August 2001 den Präsidenten aufgefordert, eigene Vorschläge für den Klimaschutz auszuarbeiten und auf der nächsten Kyoto-Folgekonferenz zu präsentieren. Damit reagierte er auf die umweltpolitisch aufgeschlosseneren öffentliche Meinung, ohne von seiner früheren Kritik am Kyoto-Protokoll abzurücken. Vgl. FAZ, 3. August 2001, S. 6

16 Vgl. Bernd W. Kubbig/Matthias Dembinski/Alexander Kelle, Unilateralismus als alleinige außenpolitische Strategie? Die amerikanische Politik gegenüber der UNO, NATO und der Chemiewaffen-Organisation in der Ära Clinton, Frankfurt/M. (HSFK-Report, Nr. 3), 2000.

der amerikanischen Nonproliferationspolitik, die immer weniger auf vertragliche Absprachen und immer mehr auf unilaterale Sanktionen setze.¹⁷

Last but not least brachte der Kongress mit der Einstellung der Beitragszahlungen nicht nur die Vereinten Nationen an den Rand der Zahlungsunfähigkeit, sondern auch die USA bis zu dem Punkt, an dem ein Austritt oder Ausschluss aus der von ihr maßgeblich mitgeschaffenen Weltorganisation durchaus möglich schien. Erst Anfang 2001 konnte der Streit um die Beitragszahlungen vorläufig beigelegt werden, nachdem die UNO-Generalversammlung einer Reduzierung des amerikanischen Anteils am Budget von 25 auf 22 Prozent und an den Kosten der *Peacekeeping*-Operationen von 31 auf 28 Prozent zugestimmt hatte. Nach dem Verlust des amerikanischen Sitzes in der Menschenrechtskommission stellte der Kongress diese Einigung, obwohl sich Bush gegen Retorsionsmaßnahmen aussprach, zunächst wieder in Frage.¹⁸ Erst nach dem Klimawechsel in der Folge des 11. September konnte der Präsident das Ausgabengesetz in Kraft setzen. Hier finden sich also die ersten Anzeichen, dass sich die traditionelle Konstellation einer kooperationsbereiteren Exekutive und einer unilateralistischeren Legislative wieder einstellen könnte. In der Außenhandelspolitik stand diese Konstellation ohnehin nie in Frage.¹⁹ In den neunziger Jahren gelang es der einer entschlossenen Exekutive den zaudernden Kongress zur Verabschiedung bahnbrechender multilateraler Handelsvereinbarungen zu veranlassen. Obwohl der Multilateralismus auch in der Außenwirtschaftspolitik innenpolitisch zunehmend umstritten ist, akzeptierten die USA mit dem Beitritt zur WTO und der Verabschiedung der nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA eine zumindest für ihre Verhältnisse weitgehende Verregelung nationaler Handlungsspielräume.²⁰

Die Summe dieser Beobachtungen legt den Schluss nahe, dass wir es über die fallspezifischen Besonderheiten hinaus mit einem grundsätzlichen Phänomen zu tun haben. Zwar wäre die Diagnose, die USA hätten sich endgültig vom Multilateralismus verabschiedet, vorschnell. Dagegen spräche allein schon das nach wie vor weitgehend regelorientierte Verhalten im Außenwirtschaftsbereich. Auch sollte nicht verhehlt werden, dass sich die hier diskutierten Tatbestände auch positiver beurteilen lassen. So zeichnet die Mehrheit der amerikanischen Beobachter ein freundlicheres Bild. John Ikenberry etwa argumen-

17 Vgl. Gilles Andréani, The Disarray of US Non-Proliferation Policy, in: Survival, Jg. 41, Nr. 4, Winter, 1999/2000, S. 42–62. Der jüngste Schritt in dieser Kette betraf die im Spätsommer 2001 bekannt gewordenen Überlegungen der Bush-Administration, das unter der Vorgängerregierung begonnene Programm zur Umwandlung von waffengrädigem russischen Plutonium in Reaktorbrennstoff aus Kostengründen einzustellen. Vgl. IHT, 22. August 2001, S. 1.

18 Vgl. Congress-Report, Nr. 5, 2001, S. 5.

19 Einen aktuellen Hinweis auf die Wiederherstellung der alten Konstellation lieferte der amerikanische Handelsbeauftragte Robert Zoellick beim WTO Treffen in Doha. Er machte entscheidende Zugeständnisse, um eine neue Welthandelsrunde in Gang zu bringen, gefährdet damit gleichzeitig die Chancen, vom protektionistisch eingestellten Kongress die *fast-track authority* zu erhalten. Vgl. FT, 16. Januar 2001, S. 7.

20 Vgl. Kinka Gerke-Unger, Paradigmenwechsel: Die Handelspolitik der Clinton-Administration, in: Wilzewski/Schreyer/Puhle (Hg.): Die Außenpolitik der Clinton Administration, Baden Baden (Nomos), i. E..

tiert, die nach dem Zweiten Weltkrieg von den USA geschaffenen internationalen Institutionen seien nach wie vor intakt und erlaubten multilaterale Politik im weltweiten Maßstab.²¹ Aber auch amerikanische Kommentatoren räumen ein, dass die früher positive Einstellung gegenüber Internationalen Organisationen einer kritischeren und selektiveren Haltung gewichen ist. Die enge Orientierung der amerikanischen Außenpolitik an den kurzfristigen eigenen Zielen ist um so auffälliger, als die Situation einer erfolgreich bestandenen globalen Auseinandersetzung die beste Zeit für visionäre weltordnungspolitische Konzepte wäre. Für diese Veränderung, so die hier vertretene These, sind nicht nur kontextspezifische Faktoren wie der ideologische Kampf zwischen Clinton und der konservativen Fraktion der republikanischen Partei, sondern strukturelle Gründe auf nationaler und internationaler Ebene verantwortlich zu machen.

Dieser Report versucht zwei Fragen oder Puzzles zu lösen:

1. Warum änderte sich die amerikanische Haltung bezüglich multilateraler Arrangements so schnell nach dem Ost-West-Konflikt und warum unterscheidet sich das amerikanische Verhalten nach dem Ende dieses Konflikts so deutlich vom amerikanischen Verhalten nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs?
2. Warum entwickelt sich in den neunziger Jahren die amerikanische und die europäische Position so dramatisch auseinander?

Im ersten Teil des Reports werde ich auf vier in der Literatur entfaltete Argumente Bezug nehmen, die Teilantworten insbesondere auf die erste Frage zu geben versuchen, warum sich nach 1992 unilaterale Tendenzen in den USA nachhaltig verstärken und sich ihr Verhalten so auffällig von dem nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges unterscheidet. Diese Begründungen betreffen a) die amerikanische Machtfülle b) die amerikanische politische Kultur, c) die öffentliche Meinung, d) Spezifika des amerikanischen politischen Systems. Zumindest kursorisch werde ich auf Unterschiede zwischen den USA und Europa eingehen. Ich werde zeigen, dass diese Argumente jedes für sich keine befriedigende Erklärung liefern. Ob sich aus der Summe dieser Argumente eine überzeugende Auflösung der beiden Puzzles ergibt, muss dahingestellt bleiben. Im zweiten Teil des Papiers werde ich mit dem ambivalenten Verhältnis zwischen Demokratie und Internationaler Organisation eine weitere Begründung einführen, die für die Trendwende der amerikanischen Außenpolitik mit verantwortlich zu machen ist und weiter aufklären kann, warum sich der Faktor Demokratie in unterschiedlicher Weise in der Außenpolitik demokratischer Staaten niederschlägt.

21 Vgl. John G. Ikenberry, *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton (Princeton University Press), 2000.

2. Amerika und Multilateralismus: ein ambivalentes Verhältnis

Es wird in der Literatur vielfach darauf hingewiesen, dass Macht in einem ambivalenten Verhältnis zu Multilateralismus steht.²² Einerseits haben dominante Staaten als Hegemone die Chance, mit der Schaffung multilateraler Arrangements ihre Herrschaft effizienter zu organisieren, zu verstetigen und die Umwelt nach ihrem Bilde zu prägen. Allerdings binden multilaterale Ordnungen zumindest ansatzweise selbst ihre Erschaffer und relativieren deren Machtüberschuss. Der Versuch, andere zu binden, birgt mit anderen Worten immer auch das Risiko der Selbstbindung – eine für die letzte Supermacht problematische Perspektive, deren Risiken in der amerikanischen Diskussion präzise benannt werden. Multilateralismus, so das Argument, sei die bevorzugte Strategie der Kleinen, um Großmächte in ihrer Bewegungsfreiheit einzuschränken. So wie die Liliputaner Gulliver auf dem Strand ihrer Insel mit Tauen festschnürten, versuchten die kleinen Staaten die USA mit Hilfe multilateraler Arrangements einzubinden.

Diese Tendenz erscheint gerade deshalb als unattraktiv, weil dominante Staaten als Großmächte andererseits über die Möglichkeit verfügen, die im Interesse ihrer langfristigen Herrschaftssicherung geschaffenen Regeln zu brechen, um kurzfristige Gewinne zu erzielen. Die dominante Macht sieht sich also mit widersprüchlichen Rollenangeboten und Erwartungen konfrontiert. Während kleinere Staaten vom Hegemon die Einhaltung und Verteidigung von Regeln erwarten, wäre zumindest nicht auszuschließen, dass die eigene Öffentlichkeit von der Großmacht die Durchsetzung auch kurzfristiger nationaler Interessen einfordert. Inwieweit sich aus dem Zusammenspiel der amerikanischen Machtposition und der gesellschaftlichen Anforderungen eine Auflösung der oben genannten Puzzle ergibt, soll im Folgenden geprüft werden.

2.1. Supermacht ohne Gegengewicht

Ein enger Zusammenhang zwischen der Struktur und der Stellung der Staaten im internationalen System und ihrem außenpolitischen Verhalten wird insbesondere von der realistischen Theorie behauptet. Zu prüfen ist also, inwieweit diese überzeugend erklären kann, warum sich die USA nach 1945 multilateralistisch verhielten, ihre Außenpolitik nach 1992 dagegen zunehmende Tendenzen zum Unilateralismus aufweist.

Der Neorealismus, die wichtigste Spielart realistischer Theoriebildung, gibt eine auf den ersten Blick plausibel erscheinende Antwort. Die beiden Nachkriegssituationen unterschieden sich grundsätzlich. In der bipolaren Auseinandersetzung seien die USA auf ihre Bündnispartner angewiesen gewesen, während diese umgekehrt dank der systemi-

22 Neben der Theorie hegemonialer Stabilität verweist die Regimetheorie auf die Bedeutung mächtiger Staaten bei der Bildung zwischenstaatlicher Ordnungssysteme. Vgl. Robert Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton (Princeton University Press), 1984. Vgl. zu dem folgenden insbesondere Bruce Cronin, *The Paradox of Hegemony: America's Ambiguous Relationship with the United Nations*, in: *European Journal of International Relations*, Jg. 7, Nr. 1, 2001, S. 103–130.

schen Zwänge sicher sein konnten, dass erratische Ausschläge im Verhalten der Führungsmacht unterbleiben. Was als eine von multilateralen Prinzipien geleitete Außenpolitik erschien, war im wesentlichen eine Allianz, die von der äußeren Bedrohung zusammengehalten wurde. Da anarchische Systeme zum Ausgleich von Machtdifferenzialen drängten, sei die unipolare Konstellation nach 1989 nicht von Dauer. Der Prozess der Gegenmachtbildung werde vom Hegemon selbst ausgelöst. Ohne Gegengewichte neige er zum Machtmissbrauch. Für die kleineren Staaten werde die Abhängigkeit vom Hegemon mit dessen Machtfülle riskanter; das Streben nach Autonomie überlebenswichtig.²³ Der Prozess des Machtausgleichs sei nicht aufhaltbar. Kluge Hegemone sollten versuchen, ihn durch geschickten Rückzug zu steuern.²⁴

Gegen den Neorealismus spricht nicht in erster Linie der empirische Befund der auch zehn Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts recht robust wirkenden westlichen Institutionen.²⁵ Schwerer wiegt das theoretische Argument, der Prozess der Gegenmachtbildung beruhe auf einem Faktor – dem außenpolitischen Verhalten der einzigen Supermacht –, über den seine Theorie keine verlässliche Aussage treffen kann. Sicherlich beeinflusst die systemische Konstellation amerikanisches Verhalten, aber eher im Sinne eines Anreizes oder einer Versuchung und nicht im Sinne eines systemischen Zwangs. Wie die USA ihre Handlungsspielräume nutzen und ob die USA der unilateralen Versuchung erliegen, wird von den USA selbst, ihrer Gesellschaft, ihrer außenpolitischen Klasse und ihrer Führung entschieden.

Andere realistische Ansätze versuchen die Lücke zwischen erwartbarem und tatsächlichem Verhalten durch die Einführung intervenierender Variablen zu schließen.²⁶ Damit aber zerfasert das realistische Programm. Das Einfallstor für die Alternativkonzepte bildet die Debatte zwischen dem so bezeichneten offensiven und defensiven Realismus darüber,

23 Vgl. Kenneth N. Waltz, *The Emerging Structure of International Politics*, in: *International Security*, Jg. 18, Nr. 2, Herbst, 1993, S. 244–279. Christopher Layne, *The Unipolar Illusion: Why New Great Powers will Arise*, in: *International Security*, Jg. 17, Nr. 4, Frühjahr, 1993, S. 5–51.

24 An die USA ergeht der Rat, die NATO und andere bindende Allianzen aufzulösen und das nukleare Besitzregime wieder mit der realen Machtverteilung in Einklang zu bringen. Vgl. Christopher Layne, *From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy*, in: *International Security*, Jg. 22, Nr. 1, Sommer, 1997, S. 86–125.

25 Die Lücke zwischen neo-realistischer Prognose und tatsächlichem Verhalten der Staaten kann Waltz (noch) mit Verweis auf den systemischen Charakter seiner Theorie schließen. Der Neorealismus, so Waltz, erkläre systemische Begrenzungen staatlicher Verhaltensspielräume, nicht aber die Außenpolitik konkreter Staaten. Die Rationalitätsannahme, die die Brücke zwischen systemischer Theorie und Außenpolitiktheorie bilde, sei nun einmal brüchig. Kenneth N. Waltz, *Structural Realism after the Cold War*, in: *International Security*, Jg. 25, Nr. 1, Sommer, 2000, S. 5–41, hier S. 27.

26 Zum Überblick vgl. Stephen M. Walt, *International Relations: One World, Many Theories*, in: *Foreign Policy*, Nr. 110, 1998, S. 29–46; Robert Jervis, *Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate*, in: *International Security*, Jg. 24, Nr. 2, Sommer 1999, S. 42–63. Zur Unterscheidung zwischen der balance of power und der balance of threat Schule innerhalb des Realismus zur Beurteilung der unipolaren Situation vgl. auch Michael Mastanduno, *Preserving the Unipolar Moment. Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War*, in: *International Security*, Jg. 21, Nr. 4, Frühjahr, 1997, S. 49–88.

ob die Sicherheit der Staaten ständig akut bedroht oder ein reichlich vorhandenes Gut sei. Nur wenn Sicherheit knapp sei, so das Argument der defensiven Realisten, werde das Verhalten der Akteure direkt von den Zwängen des Systems diktiert. Wenn die Sicherheit nicht ständig bedroht sei, komme intervenierenden Variablen und Güterabwägungen, also gesellschaftlich gesteuerten Einflussfaktoren, eine größere Bedeutung zu.

Eine erste alternative Konzeption verweist auf die Bedeutung von Perzeptionen. Steven Walt argumentiert, dass Staaten Allianzen nur gegen diejenigen Staaten bilden, die sie als übermächtig und bedrohlich auffassen.²⁷ Wenn die Entscheidung kleinerer Staaten, überlegene Macht auszubalancieren, auch davon abhängt, ob die dominante Macht sich bedrohlich gebärdet, sei es nicht zwangsläufig, dass unipolare Systeme schnell in multipolare übergangen.²⁸ Dieses systemische Argument wird in der politischen Debatte der USA mit einer subsystemischen Annahme verkoppelt: Die USA seien ein einzigartiger Hegemon, dem es um Stabilität und Sicherheit für alle, und nicht um die Unterdrückung anderer gehe.²⁹ Weil andere Staaten erkennen, dass es sich im Schatten der *indispensable power* bequem leben lasse, bliebe die Kritik an der amerikanischen *Hypermacht* eine theatralische Geste. An die Entscheidungsträger in Washington ergeht der Rat, die Gunst der Stunde zu nutzen und ihre Machtposition in strategisch relevanten Regionen auszubauen. Da der stabilisierende Einfluss der USA auf überlegener militärischer Macht beruhe, gelte es, eine Einschränkung dieser Macht zu vermeiden. Eine multilaterale Fassade könne dazu beitragen, amerikanische Macht für andere verträglicher zu machen. Multilateralen Arrangements, die auch die USA binden könnten, sei aber mit großer Vorsicht zu begegnen. Die Bush-Administration habe dies verstanden. Ihr außenpolitisches Programm lasse sich unter die Leitlinie *humble unilateralism* stellen. Dessen Devise laute: „Be nice, be understanding. But, in the end, be undeterred“.³⁰

Eine zweite alternative Konzeption baut auf der realistischen Annahme auf, der zufolge Staaten ihre Sicherheit mehrern können, indem sie entweder ihre Autonomie oder ihren Einfluss über ihre Umgebung vergrößern. Je entspannter die Sicherheitslage sei, um so

27 Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca (Cornell University Press), 1987.

28 Michael Mastanduno argumentiert, die USA könnten erfolgreich ihre überlegenen Ressourcen nutzen, um andere Staaten zu ko-optieren. Vgl. Ders., *Preserving the Unipolar Moment*, a.a.O. (Anm. 26)

29 Vgl. Robert Kagan, *The Benevolent Empire*, *Foreign Policy*, Nr. 111, Sommer, 1998; William Kristal/Robert Kagan, *Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 75, Nr. 4, 1996. Die Einschätzung, die USA seien ein *benign hegemon*, von dessen Engagement die Chancen auf Weltordnung abhingen, ist weit verbreitet. Vgl. auch Robert J. Lieber, *Foreign Policy and American Primacy*, in: ders. (Hg.), *Eagle Rules? Foreign Policy and American Primacy in the Twenty-First Century*, New Jersey (Prentice Hall), 2002, S. 1–15. Auch diese auffällig selbstgerecht klingende Einschätzung hat in den USA Tradition. Schon die Taft- und Roosevelt-Administrationen, die Anfang des 20. Jahrhunderts eine aktive und ausgreifende Phase amerikanischer Außenpolitik einleiteten, waren von dem Gefühl getragen, dass eine Politik, die den amerikanischen Interessen dient, letztlich auch gut für die Welt ist. Vgl. Frank Ninkovich, *The Wilsonian Century. U.S. Foreign Policy since 1900*, Chicago (University of Chicago Press), 1999, insbes. S. 25.

30 Vgl. Charles Krauthammer, *The Bush Doctrine. ABM, Kyoto, and the New American Unilateralism*, in: *The Weekly Standard*, Jg. 6, Nr. 36, 4. Juni 2001.

eher könnten für Einflussgewinne auch Autonomieverluste in Kauf genommen werden.³¹ Robert Gilpin wies aus realistischer Perspektive darauf hin, dass es für Hegemone zum Zweck der Umweltkontrolle und der Rationalisierung ihrer Machtausübung nützlich sein kann, mit Hilfe unter anderem von Institutionen Einfluss auf das Verhalten kleinerer Staaten zu gewinnen.³² Auch wenn die vom Hegemon geschaffene politische, ideologische und ökonomische Ordnung primär dessen Interessen reflektiere, müsse sie zumindest ansatzweise immer die Anliegen der kleineren Staaten berücksichtigen und werde daher den Hegemon selbst binden.³³

Daran anknüpfend hat John Ikenberry eine institutionalistische Variante hegemonialer Stabilität vorgelegt, die explizit auf die strategischen Optionen hegemonialer Mächte nach dem Abschluss systemischer Auseinandersetzungen Bezug nimmt. Danach haben Hegemone auf dem Höhepunkt ihrer Macht die Chance, eine institutionalisierte und regelbasierte Ordnung zu errichten, die aus sich heraus Bindungskraft entfaltet und die Chance einer Verstetigung der hegemonialen Machtposition eröffnet.³⁴ Ob sich Ikenberry mit dieser Annahme noch innerhalb des realistischen Paradigmas bewegt, ist hier weniger wichtig als die Feststellung, dass rationale und eigennützige Entscheidungsträger diese Hoffnung teilen und ihre Entscheidungen daran orientieren könnten. Aus dieser Sicht überdeckte die Ost-West-Konfliktformation eine multilaterale Ordnung, die einem solchen institutionalisierten Kompromiss zwischen den USA und ihren westlichen Verbündeten entsprach. Die USA seien auf dem jetzigen Höhepunkt ihrer Macht gut beraten, an diesem erfolgreichen Konzept festzuhalten. Sie hätten die Chance, die bestehenden Inter-

31 Rainer Baumann/Volker Rittberger/Wolfgang Wagner, Macht und Außenpolitik. Neorealistische Außenpolitiktheorie und Prognosen über die deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Nr. 2, 1999, S. 245–286, hier S. 268.

32 Vgl. Robert Gilpin, War and Change in World Politics, Cambridge (Cambridge University Press), 1981, S. 24.

33 Schon die klassische Definition von Hegemonie als „Führungsverhältnis zwischen einem Staat und einem oder mehreren anderen Staaten“, anzusetzen „in der Mitte zwischen bloßem Einflusse und Herrschaft“ deutet die Einflussmöglichkeiten der kleinen Staaten an. Vgl. Heinrich Triepel, Die Hegemonie. Ein Buch von führenden Staaten, Stuttgart 1943, S. 125, zitiert nach Eckart Conze, Hegemonie durch Intergration: Die amerikanische Europapolitik und ihre Herausforderung durch de Gaulle, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Jg. 42, Nr. 2, 1995, S. 303. Zur Unterscheidung zwischen einer hegemonialen Ordnung, die nur auf Zwang und einer, die auf Einbindung beruht, siehe Duncan Snidal, The Limits of Hegemonic Stability Theory, in: International Organization, Jg. 35, Nr. 4, August, 1985, S. 579–614. Auf die Bedeutung ideologischen Einflusses verweisen G. John Ikenberry/Charles A. Kupchan, Socialization and Hegemonic Power, in: International Organization, Jg. 22, Nr. 3, 1990, S. 283–315. Die Motive für die Kooperationsbereitschaft der kleineren Staaten arbeitet Joseph Grieco heraus, vgl. State Interests and Institutional Rule Trajectories: A Neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union., in: Security Studies, Special Issue: Realism: Restatements and Renewal, Jg. 5, Nr. 3, 1996, S. 261–305. Siehe auch ders., The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the neo-realist research programme, in: Review of International Studies, Jg. 21, 1995, S. 21–40, hier S. 38.

34 Vgl. G. John Ikenberry, After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars, Princeton (Princeton University Press), 2001; ders. Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of the American Postwar Order, in: International Security, Jg. 23, Nr. 3, Winter, 1998/99, S. 43–78.

nationalen Organisationen um- und auszubauen und auf dieser Grundlage eine ihren langfristigen Interessen weitgehend entsprechende Weltordnung zu errichten.

Festzuhalten bleibt, dass sich aus den realistischen Grundannahmen drei ganz unterschiedliche Handlungsoptionen ableiten lassen:³⁵

1. Die USA sollten sich zurückziehen und den Übergang zu einer multipolaren Weltordnung steuern. Multilaterale Regelwerke seien nur Blendwerk.
2. Die USA sollten die Gunst der Stunde nutzen und alle erreichbaren Machtpositionen besetzen, um den unipolaren Moment zu verlängern. Multilaterale Institutionen sind eine nützliche, wenn auch im Kern nur kosmetische Fassade.
3. Die USA sollten die Gunst der Stunde nutzen, um eine institutionelle Ordnung zu errichten, die ihren langfristigen Interessen dient, gleichzeitig aber auch die Anliegen wichtiger Partner berücksichtigt. Multilaterale Arrangements können hierbei ein wichtiges Mittel sein.

Dabei fällt auf, dass Machtfülle offenbar keine unproblematische Kategorie ist, sondern subjektiv sehr unterschiedlich gefärbte Einschätzungen der amerikanischen Machtposition und ihrer Rolle in der Welt in die theoretisch begründeten Empfehlungen einfließen. Waltz hält die Macht der USA keineswegs für beeindruckend. Er ist sich nicht einmal sicher, ob die Welt nach dem Ende des Ost-West-Konflikts tatsächlich unipolar geworden ist. Gleichzeitig traut er den USA einen verantwortungsvollen Umgang mit dieser Macht nicht zu. In Clintons Programm einer Ausweitung der demokratischen Zone sieht er eine gefährliche Kreuzzugsmentalität am Werk, die machtpolitische Interessen moralisch überhöht und – gefährlicher noch – die partikuläre Moral für eine allgemein akzeptierte Richtschnur hält.³⁶ Die Anhänger der zweiten Option zeichnen dagegen das Bild einer Supermacht, die vor Kraft kaum laufen kann, gleichzeitig mit dieser Macht sehr verantwortungsvoll umgeht. Die dritte Variante nimmt dagegen eine mittlere Position ein. Die amerikanische Macht sei beeindruckend, aber tendenziell schwindend.

Kurzum: Nicht die Machtfülle als solche, sondern Perzeptionen der Macht und subjektive Vorstellungen über den richtigen Umgang mit ihr eignen sich als erklärende Variable des außenpolitischen Verhaltens. Daher sind die Ähnlichkeiten der beiden Nachkriegssituationen stärker zu gewichten als ihre Unterschiede. Die Frage, ob die USA nach 1990 mächtiger sind als sie es nach 1945 waren, kann getrost offen bleiben. Wichtiger ist, dass sich ihnen damals wie heute die Chance bot, die Welt durch multilaterale Arrange-

35 Diese drei Optionen diskutiert Samuel Berger: *American Power: Hegemony, Isolationism or Engagement*, Rede vor dem Council on Foreign Relations, 21. Oktober 1999. Vgl. auch Ikenberry, *After Victory*, a.a.O. (Anm. 34).

36 1993 war sich Waltz nicht einmal sicher, ob der Untergang der UdSSR das Ende der Bipolarität bedeutet, oder die bipolare Situation wenn auch in veränderter Form forbesteht. Vgl. Kenneth N. Waltz, *The Emerging Structure of International Politics*, in: *International Security*, Jg. 18, Nr. 2, 1993, S. 45–73, hier S. 52. Zu Waltz Kritik der amerikanischen Außenpolitik vgl. Ders., *Structural Realism after the Cold War*, a.a.O. (Anm. 25), S. 22.

ments nach ihren Interessen zu ordnen. Sicherlich birgt der Versuch, andere durch Institutionen zu binden, immer das Risiko der Selbstbindung. Nur erklärt der Blick von oben nicht, warum die USA das Einbindungs-/Selbstbindungsdilemma nach 1990 anders auflösen als nach 1945. Noch weniger erklärt er die emotionale Ablehnung, geradezu Aversion gegen multilaterale Arrangements von Teilen der amerikanischen politischen Elite. Wenn der Blick von oben zwar Begrenzungen der Handlungsfreiheit, aber keine Handlungszwänge erkennen lässt, hilft vielleicht der Blick von unten weiter.

2.2. Politische Kultur

Die amerikanische politische Kultur, verstanden hier als historisch verwurzeltes und relativ stabiles kollektives Wahrnehmungsmuster der eigenen Gesellschaft und ihrer Rolle in der Welt, stellt einen zweiten Faktor dar, der die amerikanische Ambivalenz bezüglich multilateraler Arrangements erklären kann. Auch in dieser Hinsicht scheinen die USA – zumindest den Amerikanisten – besonders zu sein. In Deutschland zeigte Knud Krakau in seiner Studie über Missionsbewusstsein und Völkerrechtsdoktrin als einer der ersten, wie sich die bis heute in der amerikanischen außenpolitischen Debatte nachweisbaren Weltbilder und Handlungsanleitungen aus einer Synthese von puritanischen Auserwähltheitsvorstellungen und demokratischem Moralismus entwickelten.³⁷ Das puritanische Credo, die Vorstellung der Unmittelbarkeit vor Gott und damit von individueller Selbstverantwortung sowie eines im göttlichen Auftrag geschlossenen und auf moralischen Prinzipien beruhenden Bundes Gleicher und Freier amalgamierte sich mit den naturrechtlichen Freiheits- und Gleichheitsvorstellungen sowie der Konzeption eines auf freiwilliger Grundlage vollzogenen politischen Gründungsaktes. Da das säkularisierte Gemeinwesen allgemeine moralische Prinzipien wie die Achtung unveräußerlicher Rechte der Menschen nur in besonders vorbildlicher Weise verkörpere, hätten die USA immer auch eine besondere Verantwortung für die Welt, die bereits in der oft zitierten Mahnung John Winthrops von 1630 deutlich zum Ausdruck kam: „For wee must consider that wee shall be as a City upon a Hill, the eies of all people are uppon us“.³⁸

Die Folge war ein moralisierender Grundton und ein Missionsgedanke, die das amerikanische außenpolitische Denken bis heute durchziehen. Der Missionsgedanke ließ immer zwei Ausprägungen zu: Die eine ist die einer Abwendung von der korrupten Welt, wobei man allerdings immer noch darauf setzt, durch das Beispiel missionierend zu wirken. John Quincy Adams Warnung vor den außenpolitischen Verwicklungen bringt diese Tradition auf den Punkt:

„Wherever the standard of freedom and independence has been or shall be unfurled, there will her (the United States) heart, her benedictions, and her prayer be. But she goes not ab-

37 Knud Krakau, *Missionsbewusstsein und Völkerrechtsdoktrin in den Vereinigten Staaten von Amerika*, Frankfurt (Alfred Metzner Verlag), 1967.

38 John Winthrop, *A Model of Christian Charity*, zitiert nach Krakau, ebenda, S. 34. Winthrop zog daraus keinesfalls eine aktivistische Schlussfolgerung. Vielmehr müssten die USA die eigene politische Gemeinschaft perfektionieren, um als leuchtendes Beispiel wirken zu können.

road in search of monsters to destroy. She is the well-wisher to the freedom and independence of all. She is the champion and vindicator only of her own. (...) She well knows that by once enlisting under other banners than her own, were they even the banners of foreign independence, she would involve her beyond the power of extrication, in all the wars of interest and intrigue, of individual avarice, envy, and ambition, which assume the colors and usurp the standard of freedom. The fundamental maxims of her policy would insensibly change from liberty to force.“³⁹

Die andere Ausprägung ist die einer aktiven Mission und Gestaltung der Welt nach dem eigenen Vorbild. Diese wurde schon von Jeffersons auf die bekannte Formel gebracht, die USA seien „the sole depositary of the sacred fire of freedom (...) from hence it is to be lighted up in other regions of the world“. Beiden Orientierungen, so Henry Kissinger, liege die gemeinsame Überzeugung zugrunde, die Vereinigten Staaten besäßen das beste Regierungssystem und der Rest der Welt könne in Frieden und Wohlstand leben, wenn er nur Amerikas Ehrfurcht vor internationalem Recht und Demokratie nacheifere.⁴⁰

Diese zwei Ausprägungen des Missionsgedankens können auf einen ersten Blick plausibel erklären, warum die USA einerseits wie keine andere Nation die Gründung multilateraler internationaler Organisationen vorangetrieben und warum dieselben USA andererseits im Laufe ihrer Geschichte zu diesen ein ausgesprochen ambivalentes, phasenweise feindliches Verhältnis ausgebildet haben. Neben der Demokratisierung und dem Einsatz zugunsten von Menschenrechten zählen spätestens seit Wilson die Schiedsgerichtsbarkeit, die kollektive Sicherheit und die Internationale Organisation zu den Instrumenten, die am ehesten den moralischen Prinzipien entsprachen, auf denen amerikanische Außenpolitik dem eigenen Anspruch nach beruhen sollte. Der aktivistischen Variante amerikanischer Außenpolitik bieten sich diese Instrumente von selbst an. Problematisch wird es, sobald Internationale Organisationen eine eigene, amerikanischen Vorstellungen nicht entsprechende Rechts- und Werteordnung ausbilden. Dann schlägt die amerikanische Haltung fast zwangsläufig in ihr Gegenteil um. Aus dem moralischen Prinzip folgt in dieser Situation der Imperativ, sich gegen die Einschränkung von Autonomie durch Institutionen, die nicht moralisch basiert sind, wehren zu müssen. Das Credo des Isolationismus – „America must be and remain the master of its own fate“ – wird zum zwingenden Gebot.⁴¹

So weit, so überzeugend. Allerdings lassen sich auch gegen diese Erklärung zwei Argumente ins Feld führen. Sie ziehen nicht in Zweifel, dass diese Weltbilder in der außen-

39 Zitiert nach Walter LaFeber, *The American Age. United States Foreign Policy at Home and Abroad since 1750*, New York (Norton), 1989, S. 80.

40 Henry A. Kissinger, *Die Vernunft der Nationen. Über das Wesen der Außenpolitik*, Berlin (Siedler), 1994, S. 13.

41 Vgl. beispielsweise William J. Bennett, *Morality, Character and American Foreign Policy*, in: Robert Kagan/William Kristol (Hg.), *Present Danger. Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy*, San Francisco (Encounter Books), 2000. Gerade weil amerikanische Außenpolitik von moralischen Prinzipien angeleitet sein soll, es aber im zwischenstaatlichen Bereich kein universal akzeptiertes Recht gebe, könnten die USA ihr Verhalten nicht an international vereinbarten Normen, sondern nur an den von ihnen selbst generierten Moralvorstellungen orientieren. Die Weigerung, ein Mandat der Vereinten Nationen als Voraussetzung für „nicht-Artikel“ 5 Operationen der NATO zu akzeptieren, findet hier ihre Begründung.

politischen Debatte der USA bis heute identifizierbar sind, werfen aber die Frage auf, wie weit sie das außenpolitische Verhalten prägen. Auch wenn man nicht so weit gehen will wie die amerikanische revisionistische Geschichtsschreibung, die in moralischen Handlungsanleitungen nur ideologische Verblendungen der eigentlichen Motive, nämlich der kapitalistischen Ausbeutungsinteressen, sieht, ist dennoch die Relevanz dieser Weltbilder zu prüfen.

Erstens lässt sich mit Gebhart Schweigler darauf hinweisen, dass der idealistischen Orientierung immer auch eine realistische Spielart entgegen stand, die ebenfalls eine aktivistische und eine nach innen gerichtete Variante ausprägte.⁴² Diese realistische Orientierung betrachtete die USA zwar ebenfalls als herausgehoben und anderen Ländern überlegen. Nur ist diese Form von Nationalismus durchaus weiter verbreitet. In ihrer nach außen gerichteten Variante betont sie pragmatische Interessen und Balancepolitik. Als Napoleon sich anschickte, den europäischen Kontinent zu erobern, stellte niemand anderes als Jefferson fest: „It cannot be to our interest that all Europe should be reduced to a single monarchy.“ Und dabei ging es ihm keineswegs um die moralisch suspekten Staatsform. Die USA wären in ihrer Sicherheit gefährdet, „should the whole force of Europe (be) wielded by a single hand.“ Ihre nach innen gerichtete Variante weist machtkonservierende Elemente auf und neigt zu chauvinistischen, fremdenfeindlichen und rassistischen Ausprägungen. Sie manifestierten sich Mitte des 19. Jahrhunderts in der Know Nothing Party, später in der Ku Klux Klan Bewegung, die in den zwanziger Jahren des letzten Jahrhunderts ihren Höhepunkt erlebte. Die von Gebhart Schweigler vorgeschlagene Klassifikation der Grundmuster außenpolitischer Orientierungen in den USA weist folglich die Form einer Vier-Felder-Tafel auf.

Schaubild 1: Politische Grundorientierungen

NATIONALISTISCHE EINSTELLUNGEN	Realismus	Idealismus	
	Fortress America	Great Society	
	Battleship America	Global Society	

America First

America No. 1

Quelle: Zitiert nach Gebhart Schweigler, „America First?“, Die öffentliche Meinung und die amerikanische Außenpolitik, in: Matthias Dembinski/Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski (Hg.), Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt, Baden-Baden (Nomos), 1994, S. 32.

42 Gebhart Schweigler, „America First?“, Die öffentliche Meinung und die amerikanische Außenpolitik, in: Matthias Dembinski/Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski (Hg.), Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt, Baden-Baden (Nomos), 1994, S. 23-67.

Nach innen gewandte Realisten sehen in der Abschottung des amerikanischen Territoriums gegen verderbliche äußere Einflüsse die zentrale Aufgabe des Staates. Ihr politisches Programm einer *Fortress America* besteht aus einer Kombination von restriktiver Einwanderungspolitik, antiemanzipatorischer, tradierte Machtverhältnisse bewahrender Innen- und Sozialpolitik sowie einer auf den Schutz des eigenen Territoriums konzentrierten Verteidigung. Ihre heutigen Vertreter verbinden die Forderung nach nationaler Raketenverteidigung mit der eines Rückbaus der außenpolitischen Verpflichtungen etwa im Rahmen der NATO.⁴³ Nach innen gewandte Idealisten sehen in der Verbesserung der Gesellschaft die zentrale Aufgabe staatlicher Aktivität. In den neunziger Jahren findet sich diese Orientierung vor allem in den Arbeiten von David Calleo.⁴⁴ Auch die erste Phase der Clinton-Administration war von dieser Vision der *great society* geprägt. Das Programm der aktivistischen realistischen Orientierung lässt sich als *Battleship America* fassen. Im heutigen politischen Spektrum wird diese Orientierung beispielsweise vom *Project For A New American Century* und dem ihm nahestehenden Flügel der gegenwärtigen Administration repräsentiert. Zum Credo dieser Gruppe zählt die Überzeugung, amerikanische Führung sei gut für Amerika und gut für die Welt.⁴⁵ Amerikanische Außenpolitik gründe auf der glücklichen Synthese von moralischer Anleitung und realpolitischer Notwendigkeit und stütze sich vor allem auf überlegene militärische Mittel.⁴⁶ Ziel der USA müsse es aus der Sicht der Anhänger dieses *internationalist unilateralism* sein, die Entstehung eines potenziellen Konkurrenten, einer Führungsmacht in einer strategisch wichtigen Region, zu verhindern.⁴⁷ Die idealistische, aktivistische Orientierung hingegen schreibt der ameri-

43 Typisch ist der frühere Präsidentschaftskandidat der republikanischen Partei, Patrick J. Buchanan, *A Republic, Not an Empire, Reclaiming America's Destiny*, Washington, D.C. (Regnery Publishing, Inc.), 1999. Anklänge finden sich auch im republikanischen *Contract with America* von 1994.

44 David P. Calleo, *A New Era of Overstretch?* *World Policy Journal*, Jg. 15, Nr. 1, 1998, S. 11–25. In der Stoßrichtung ähnlich argumentieren die Beiträge aus dem libertär orientierten Cato Institute.

45 Vgl. die Homepage des *Project for the New American Century*. Das *Project* hat sich in den letzten Jahren zu einem führenden konservativen *Think Tank* mit Einfluss auf Teile der gegenwärtigen Administration entwickelt. Dem *Project* stehen unter anderem Peter Rodman, Ross Munro, Jeffrey Gedmin, William Bennett, Paul Wolfowitz und Thomas Donnelly nahe. Vgl. William Kristol/Robert Kagan, *Introduction: National Interest and Global Responsibility*, in: Dies. (Hrsg.) *Present Danger*, a.a.O. (Anm. 41), S. 3–24. Ähnlich argumentiert Charles Krauthammer, *The Bush Doctrine. ABM, Kyoto, and the New American Unilateralism*, in: *The Weekly Standard*, Jg. 6, Nr. 36, 4. Juni 2001.

46 So wehrt sich etwa William Bennett, der frühere *Drug Tsar* Clintons, gegen den Vorwurf der konservativen Isolationisten, das weltweite Engagement würde die Grundlage des *American political way of life* korrumpieren. „American internationalism helps strengthen our national self definition. Rather than a distraction, as the New Isolationists would have it, American global leadership based on American principles reinforces our commitment to common, ancient, honorable ideals and reminds us who we are.“ Ders., *Morality, Character and American Foreign Policy*, in: Kagan/Kristol, *Present Danger*, a.a.O. (Anm. 41), S. 289–307, hier S. 301.

47 Vgl. Paul Wolfowitz, *Statesmanship in the New Century*, in: ebenda., S. 307–336. Mit einer ähnlichen These hatte Wolfowitz, damals Unterstaatssekretär im Verteidigungsministeriums, Anfang der neunziger Jahre für Wirbel gesorgt. Vgl. Patrick E. Tyler, *US Strategy Plan Calls for Insuring no Rivals Develop*, in: *New York Times*, 8. März 1992, S. 1. In der Bush-Administration wird die Position Wolfowitz von Vizepräsident Cheney und Verteidigungsminister Rumsfeld geteilt. Dagegen nehmen Colin Powell, Robert B. Zoellick und Condoleezza Rice die eher traditionelle Position ein, der zufolge die USA multi-

kanischen Außenpolitik die Rolle zu, eine *global society* durch menschenrechtliches, entwicklungspolitisches, demokratieförderndes, zur Absicherung notfalls auch militärisches Engagement zu befördern.⁴⁸

Kurzum: Die amerikanische politische Kultur hat eine Vielzahl von außenpolitischen Orientierungen ausgeprägt. Das Problem ist nur, dass dieser Faktor, indem er alles erklärt, nichts erklären kann. Um überhaupt eine Aussage über den Zusammenhang zwischen politischer Kultur und außenpolitischem Verhalten treffen zu können, müssten zumindest die Kräfteverhältnisse dieser politischen Orientierungen bekannt bzw. müsste erkennbar sein, unter welchen Bedingungen sich die eine Orientierung auf Kosten anderer durchsetzt.

Ein zweiter Einwand zielt auf die Wandelbarkeit kulturell geprägter Wahrnehmungsmuster. Mit der Immigration deutscher und europäischer Juden während des Faschismus erhielt der Realismus als ein gegen den Idealismus gerichtetes intellektuelles Programm erheblichen Auftrieb. Morgenthau und andere legten die Wurzeln des amerikanischen Idealismus bloß, um auf die problematischen Konsequenzen seiner beiden Varianten hinzuweisen.⁴⁹ Die entscheidende Gefahr lag nach ihrer Auffassung zum einen darin, dass die USA, obwohl sie wie andere Staaten auch nationale Interessen verfolgen, sich selbst den Weg für pragmatische Außenpolitik versperrten. Zum anderen erwecke eine Politik, die machtpolitische Interessen gegenüber dem eigenen Publikum und der Welt hinter einer idealistischen Rhetorik verschleierte, nicht nur den Eindruck von Inkonsistenz, sondern auch höchste Erwartungen, die notwendigerweise immer enttäuscht würden und zu erheblichem Frustrations- und letztlich auch Aggressionspotenzial führe.

2.3. Öffentliche Meinung

Ein Blick auf die Untersuchungen zur öffentlichen Meinung in den USA könnte helfen, die Unsicherheit über die Stärke der außenpolitischen Orientierungsmuster aufzuklären. Dies gilt um so mehr, als zwei Bedingungen erfüllt scheinen. Zum einen spiegeln sich in den Einstellungen der amerikanischen Öffentlichkeit die oben herausgearbeiteten außen-

lateral wo möglich und unilateral wo nötig handeln sollten. Wenn die Alliierten und Koalitionspartner einen fairen Teil der gemeinsamen Lasten trügen, würden ihre Ansichten auch gehört und respektiert. Vgl. Robert B. Zoellick, A Republican Foreign Policy, in: Foreign Affairs, Jg. 79, Nr. 1, 2000, S. 63–78. (S. 69); Condoleezza Rice, Promoting the National Interest, in: Foreign Affairs, Jg. 79, Nr. 1, 2000, S. 45–62.

48 Eric A. Nordlinger, Isolationism Reconfigured: American Foreign Policy for a New Century. Princeton (Princeton University Press), 1995, plädiert stattdessen für eine prinzipienorientierte Außenpolitik, die ohne den Einsatz militärischer Mittel auskommen soll. Zu den außenpolitischen Denkschulen der USA vgl. zusammenfassend auch Peter Rudolf, New Grand Strategy? Zur Entwicklung des außenpolitischen Diskurses in den USA, in: Monika Medick-Krakau (Hg.), Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden (Nomos), 1999, S. 61–95.

49 Hans J. Morgenthau, The Purpose of American Politics, New York, 1960.

politischen Orientierungsmuster wider.⁵⁰ Zum anderen scheint eine früher gängige Auffassung, die Einstellungen der amerikanischen Öffentlichkeit seien uninformiert, irrational, kurzlebig und inkonsistent und könnten daher im Interesse einer rationalen Außenpolitik von den Regierungen ignoriert bzw. von diesen gesteuert werden, durch neuere Forschungsergebnisse relativiert.⁵¹ Im Gegenteil zeichnen sich die außenpolitischen Einstellungen durch Stabilität und Kohärenz aus, wandle sich das Einstellungsmuster in nachvollziehbarer Weise und folge die Politik den Einstellungsänderungen.⁵² Auch wenn die öffentliche Meinung die Außenpolitik nicht diktiert, gebe sie doch die Grenzen vor, innerhalb derer die politischen Entscheidungsträger zu operieren haben.

Hier lässt sich das Argument vorbringen, ein durch das Ende des Ost-West-Konflikts ausgelöster Meinungsumschwung habe endgültig den bereits mit dem Vietnam-Krieg in Frage gestellten *cold war consensus* aufgebrochen und die gesellschaftliche Basis für multilaterale Politik untergraben.⁵³ Es drohe, so Arthur Schlesinger, „the return to the womb in American foreign policy (...). The isolationist impulse has risen from the grave, and it has taken the new form of unilateralism.“⁵⁴

Auf einen ersten Blick scheint dieses Argument hoffnungslos überzogen zu sein. Selbst der eben zitierte Schlesinger rechnet letztlich nicht mit dramatischen Umschwüngen. Die meisten Interpretationen der Umfragedaten betonen eher die Kontinuität als den Bruch.⁵⁵

- 50 Vgl. Eugene R. Wittkopf, *Faces of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy*, Durham (Duke University Press), 1990.
- 51 Zur Einschätzung der amerikanischen öffentlichen Meinung als wankelmütig, inkonsistent und widersprüchlich vgl. Gabriel Almond, *The American People and Foreign Policy*, New York (Praeger), 1950. Als einen zentralen Widerspruch identifizierte er den Gegensatz von interventionistischer Politik und einem kaum verhüllten isolationistischen Verlangen. Dagegen setzten Page und Shapiro das Bild einer informierten und rationalen Öffentlichkeit. Vgl. Benjamin Page/Robert Y. Shapiro, *The Rational Public. Fifty Years of Trends in Americans Policy Preferences*, Chicago (University of Chicago Press) 1992.
- 52 Vgl. Andreas Hasenclever, *Die Macht der Moral in der internationalen Politik. Militärische Interventionen westlicher Staaten in Somalia, Ruanda und Bosnien-Herzegowina*, Frankfurt/M. (Campus) 2001, S. 187ff.
- 53 Der Kalte Kriegs-Konsens war eher ein Kompromiss zwischen den oben erwähnten liberalen und konservativen internationalistischen Strömungen, wobei die semi-isolationistischen Einstellungen weitgehend marginalisiert werden konnten. Mit dem Vietnam-Krieg brach dieser Kompromiss erstmals auf und traten die traditionell amerikanische Außenpolitik bestimmenden Lager wieder deutlicher hervor. Vgl. Ole R. Holsti/James N. Rosenau, *American Leadership in World Affairs. Vietnam and the Breakdown of Consensus*, Boston, 1984. Gerade weil es langlebige und konkurrierende Einstellungen gibt, ist das Argument nicht unplausibel, einschneidende externe Ereignisse könnten zu internen Verschiebungen führen und innerhalb kurzer Zeit ein Lager auf Kosten anderer dominant werden lassen.
- 54 Arthur M. Schlesinger, *Back to the Womb?*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 74, Juli/August, 1995, S. 2–8. Zu einer ähnlichen Einschätzung tendierte Ronald Steel, *The Domestic Core of Foreign Policy*, in: *Atlantic Monthly*, Jg. 275, Nr. 6, Juni, 1995, S. 76–84.
- 55 Vgl. insbesondere die Beiträge von Ole R. Holsti, *Public Attitudes after the Cold War*, und Richard Sobel, *To Intervene or not to intervene in Bosnia: That was the Question for the United States and Europe*, beide in: Brigitte L. Nacos/Robert Y. Shapiro/Pierangelo Isernia (Hg.), *Decisionmaking in a Glass House. Mass Media, Public Opinion, and American and European Foreign Policy in the 21st Century*, Lanham (u.a. Rowman&Littlefield), 2000.

Die internationalistisch geprägte außenpolitische Einstellung der amerikanischen Öffentlichkeit sei im Kern stabil geblieben. Allenfalls neige nach dem Ost-West-Konflikt sowohl der rechte wie der linke Rand des politischen Spektrums zu semi-isolationistischen Tendenzen.⁵⁶ Auch die multilateralistische Einstellung sei intakt. Die Vereinten Nationen genießen in den USA viel Sympathie, auch wenn eine leicht abnehmende Tendenz feststellbar ist.⁵⁷ Steven Kull, der Leiter eines Forschungsprojekts an der University of Maryland, kommt zu dem Ergebnis, der Kongress und die Exekutive hätten die multilaterale Orientierung der amerikanischen Öffentlichkeit deutlich unterschätzt.⁵⁸ Eine große Mehrheit der Amerikaner wolle nicht, dass ihr Land eine dominante Führungsrolle übernimmt, und möchte stattdessen, dass die USA ihren fairen Beitrag leisten, um im multilateralen Kontext die Probleme dieser Welt zu lösen. Dies wird von Umfragen zu einzelnen Sachthemen gestützt. So sprachen sich etwa 80% der Amerikaner für den Teststopp-Vertrag aus.

Erst ein zweiter Blick auf die Daten zeigt, dass das obige Argument möglicherweise doch Plausibilität beanspruchen könnte. Die Kontinuitätsthese ist nämlich in dreifacher Weise einzuschränken. Erstens sahen vor dem 11. September immer weniger Amerikaner ihr Leben und ihre Interessen von Ereignissen jenseits der Grenzen tangiert. Wachsende Mehrheiten hielten außenpolitische Ereignisse für zunehmend irrelevant.⁵⁹ Die Folge war vor dem 11. September ein sinkendes Interesse an außenpolitischen Fragen und ein sinkendes Engagement. Holsti charakterisierte das Meinungsklima als *apathetic internationalism*.⁶⁰ Zweitens weisen die Daten auf ein Auseinanderfallen der Einstellungen der breiten

56 Vgl. Eugene R. Wittkopf, What Americans Really Think about Foreign Policy, in: The Washington Quarterly, Jg. 19, Nr. 3, 1996, S. 91–106. Siehe auch Ole R. Holsti, Public Opinion and Foreign Policy, in: Robert J. Lieber, Eagle Rules? a.a.O. (Anm. 30), S. 16–47. Langzeituntersuchungen des *Times Mirror Center for The People and The Press* dokumentieren beides. So stieg die Anzahl derjenigen, die der These „the U.S. should go it own way in international matters, not worrying too much about whether other nations agree with it or not“ von 1964 bis 1995 von 19 auf 34 Prozent. Auch die Zustimmung zu der These „the US should mind its own business internationally and let other countries get along the best they can on their own“ erreichte 1995 einen neuen Spitzenwert von 41 Prozent. Vgl. *Times Mirror Center for The People and The Press, Public Opinion of the UN: Strong Support, Strong Criticism*, Washington, 1995, S. 10f. Bei einer Pew-Umfrage stimmten 39 Prozent der Befragten der These zu, „the US should mind its own business.“ In der Interpretation dieser Ergebnisse kommt Pew zu dem Ergebnis, der Isolationismus sei mittlerweile „a large minority sentiment“.

57 Über 70% der Amerikaner halten die Weltorganisation für wichtig und sind dafür, dass die USA ihre Schulden bei den Vereinten Nationen bezahlen. Vgl. Wirthlin Worldwide, 1998 Wirthlin Worldwide Survey on the United Nations: Poll Results, <http://www.unausa.org>.

58 Steven Kull/I.M. Destler/Clay Ramsay, The Foreign Policy Gap. How Policy Makers Misread the Public, University of Maryland (Center for International and Security Studies), 1997. Vgl. auch Steven Kull/I.M. Destler, Misreading the Public. The Myth of a New Isolationism, Washington D.C. (Brookings Institution) 1999.

59 Vgl. John Rielly, American Public Opinion and US Foreign Policy, Chicago (The Chicago Council on Foreign Relations), 1999, S. 16; The Pew Research Center: Americas's Place in the World II, <http://www.people-press.org>, 10. Oktober 1997.

60 Holsti, Public Opinion and Foreign Policy, a.a.O. (Anm. 56), S. 42.

Öffentlichkeit und der außenpolitischen Eliten und Meinungsführer hin.⁶¹ Die Eliten tendierten zu einer eher internationalistischen, die breite Öffentlichkeit zu einer eher nach innen gerichteten Einstellung.⁶² Die breite Öffentlichkeit befürwortet Wohlfahrtsprogramme in den USA und ist kritischer eingestellt bezüglich der Auslandshilfe. Sie gewichtet die Bedeutung jener außenpolitischen Themen höher als die Eliten, die in einem direkten Zusammenhang mit dem Schutz amerikanischer Jobs und der amerikanischen Sicherheit stehen. Ein größerer Anteil der Eliten unterstützt eine stärker unilateralistische, im Notfall auch auf den unilateralen Einsatz militärischer Instrumente setzende Außenpolitik.⁶³ Dagegen steht die breite Öffentlichkeit dem Einsatz militärischer Mittel sehr reserviert gegenüber und spricht sich mit großer Mehrheit dafür aus, dass die USA die Verantwortung und die Kosten eines internationalen Engagements mit anderen Ländern teilen. Diese Differenz schlägt sich auch in den Einstellungen zu den Vereinten Nationen nieder. Während 45 Prozent der breiten Öffentlichkeit für eine Stärkung der Weltorganisation plädieren, geben diesem Ziel nur 32 Prozent der Eliten ihre Zustimmung.⁶⁴ Drittens ist die amerikanische Öffentlichkeit in Bezug auf internationale Organisationen und insbesondere die Vereinten Nationen in tiefe Lager gespalten. Eine Minderheit misstraut der Weltorganisation zutiefst. Dabei spielt auch die Befürchtung eine Rolle, die Vereinten Nationen könnten sich zu einer Weltregierung entwickeln, die die Souveränität und die Demokratie in den USA zerstört.⁶⁵ Während die Gegner der Vereinten Nationen hoch motiviert und gut organisiert sind, in der amerikanischen Debatte lautstark ihre Position vertreten, ist die Zustimmung der großen Mehrheit eher permissiv.

Die eigentlich spannende Frage lautet nun, inwieweit diese drei Einschränkungen das obige Argument, Veränderungen der öffentlichen Meinung hätten einen Politikwechsel erzwungen, gegen die auf den ersten Blick plausible Kontinuitätsthese stützen. Die Annahme eines Kontinuitätsbruchs basiert auf zwei unterschiedlichen Begründungen. Die

61 Zu einer Beschreibung und dem Versuch einer theoretischen Einordnung dieses über Zeit stabilen Phänomens vgl. Benjamin I. Page/Jason Barabas, Foreign Policy Gaps between Citizens and Leaders, in: *International Studies Quarterly*, Jg. 44, Nr. 3, 2000, S. 339–364.

62 Einer Umfrage des *Chicago Council on Foreign Relations* zufolge favorisieren 96 Prozent der Elite, aber nur 61 Prozent der breiten Öffentlichkeit eine aktive Rolle der USA in der Welt. Rielly, a.a.O. (Anm. 59), S. 12. In einer Pew-Umfrage von 1997 sprach sich die breite Öffentlichkeit dafür aus, dass das internationale Engagement der USA das anderer Länder nicht übertreffen sollte. Insbesondere beim Einsatz von Truppen und der Bereitstellung von Ressourcen für auswärtige Aktivitäten sollten die USA zurückhaltend sein. Die Eliten wünschen dagegen, die weltpolitische Rolle ihres Landes sollte „prominent and forceful“ sein. Vgl. Pew Research Center: *America's Place in the World II*. Ein Auseinanderfallen der breiten Öffentlichkeit und der Elite in stärker aktivistische und stärker inwärts gewandte Einstellungen bestätigen auch Ole R. Holsti/James N. Rosenau, *Internationalism: Intact or in Trouble?*, in: Eugene R. Wittkopf/Christopher M. Jones (Hg.), *The Future of American Foreign Policy*, (3. Aufl.) New York (St. Martin's Press) 1999.

63 Das Lager, das sich für einen militärischen Einsatz im Konzert mit den Verbündeten ausspricht, hält sich in etwa die Waage mit dem Lager derjenigen, die für ein unilaterales Vorgehen plädieren. Vgl. John E. Rielly, *American Public Opinion and US Foreign Policy*, a.a.O. (Anm. 59).

64 Ebenda, S. 16.

65 Vgl. Luck, *Mixed Messages*, a.a.O. (Anm. 10), Vgl. auch Times Mirror Center for The People and The Press, *Public Opinion of the UN: Strong Support, Strong Criticism*, Washington 1995, S. 5f.

erste sieht nur einen bedingten Bruch. Sie besagt, das politische System reagiere überproportional auf die lautstarken Kritiker multilateraler Arrangements, weil die Zustimmung der großen Mehrheit schwach ausgeprägt war und nicht ihr Wahlverhalten beeinflusste. Sobald außenpolitische Ereignisse die amerikanische Gesellschaft wieder stärker betreffen, werden die Einstellungen der Mehrheit stärker zu Buche schlagen und die Eliten und die Regierung auf einen multilateralen Kurs zurückzwingen.⁶⁶ Dies Argument beruht auf einem Demokratieverständnis in der Tradition von Downs, der Vertreter der Exekutiven und Legislativen als politische Unternehmer begreift. Sie entschieden sich für die Option, die die geringsten Stimmenverluste verspricht. Selbst wenn man dieses Politikverständnis teilt, müsste erst gezeigt werden, dass es aus der Sicht politischer Führer kostspieliger gewesen wäre, die lautstarke Minderheit statt die schweigende Mehrheit zu ignorieren. Folgt man hingegen einem pluralistischen Politikverständnis und betrachtet die organisierten Interessen als wichtigste gesellschaftliche Impulsgeber, werden die Zweifel nicht geringer. Denn in diesem Fall müsste man erklären, warum sich die gegenüber Internationalen Organisationen kritisch eingestellten Stimmen durchsetzen, obwohl das multilaterale Lager – dies wäre zumindest der Eindruck nach einer kursorischen Durchsicht der Interessengruppenprofile – nach wie vor stärker ist.

Die zweite Interpretation formuliert einen grundsätzlichen Einwand gegen die Kontinuitätsthese. Sie sieht in der positiven Einstellung der breiten Öffentlichkeit gegenüber multilateralen Engagements zunächst den Versuch, die Kosten der Führungsrolle auf andere abzuwälzen.⁶⁷ Diese Interpretation würde erklären, warum die breite Öffentlichkeit sowohl positiver gegenüber multilateralen Organisationen eingestellt ist als auch im Sinne einer *America first*-Orientierung den Vorrang nationaler Jobs und Wohlfahrt vor der ohnehin bereits stark zusammengestrichenen Auslandshilfe betont. Sobald außenpolitische Fragen wieder ins Zentrum des Interesses treten, wäre es deshalb nicht auszuschließen, dass die Öffentlichkeit, wo eine Abkopplung möglich erscheint, für einen partiellen Rückzug plädiert und ansonsten die Entscheidung über Multi- oder Unilateralismus von Kosten-Nutzenüberlegungen abhängig macht. Mit den Anschlägen des 11. September spielen zwar außenpolitische Fragen wieder eine dominante Rolle. Die Umfragedaten ergeben aber noch kein eindeutiges Bild über das neue Anforderungsprofil.⁶⁸

Insgesamt legen die Umfragedaten den Schluss nahe, dass der öffentliche Konsens für multilaterale Politik zwar bröckelt, aber bisher keineswegs zerbröckelt ist. Insbesondere bliebe erklärungsbedürftig, warum das politische System so stark auf die ablehnende, ge-

66 Vgl. Müller, Amerikanischer Unilateralismus, a.a.O. (Anm. 4).

67 Zu dieser Interpretation vgl. Aaron L. Friedberg, Are Americans Becoming Isolationist?, in: Commentary, Nr. 106, November, 1998, S. 45–48.

68 So sinkt zwar die überwältigende Zustimmung zu einer Ausweitung des luftgeführten Krieges auf den Irak, wenn man die Befragten mit der Möglichkeit konfrontiert, dass Länder wie Frankreich, Russland und China amerikanische Luftschläge ablehnen. Dennoch würden Angriffe auch in diesem Fall von weit über der Hälfte der Befragten befürwortet. Vgl. die Fox News/Opinion Dynamics Umfrage vom 28./29. November 2001, abgedruckt in American Enterprise Institute, American Public Opinion on the Terrorist Attacks, www.aei.org/ps/psfront.htm.

radezu feindliche Haltung gegenüber multilateralen Organisationen reagiert, obwohl diese Auffassung nur von Randgruppen des politischen Spektrums geteilt werden.

2.4. Divided Government

Schließlich findet sich in der Literatur der Hinweis, das amerikanische politische System tendiere zu Selbstblockaden. Die Durchführung einer konsistenten Politik könne selbst dann an den vielfältigen institutionalisierten Veto-Positionen scheitern, wenn sie von einer Mehrheit der Bevölkerung und der politischen Akteure unterstützt wird. Multilaterales Engagement, das in besonderer Weise konsistente Politik voraussetzt, scheitert dieser These zufolge an den Blockademechanismen des politischen Systems.

Auch diese These ist auf den ersten Blick nicht unplausibel. Das gewaltenteilige Prinzip der Zentralregierung, das System der *checks and balances*, die Ratifikation von Verträgen durch zwei der Senatoren sowie die Geschäftsordnung des für die äußeren Beziehungen wichtigeren Senats, die stärker als im Repräsentantenhaus Minderheitenpositionen schützt, begünstigten gerade im Bereich der Außenpolitik Selbstblockaden.⁶⁹ Während des Ost-West-Konflikts sei es der Exekutive unter dem Eindruck einer massiven äußeren Bedrohung gelungen, einen Führungsanspruch gegenüber der Legislative durchzusetzen. Begünstigt wurde die Effizienz der Entscheidungsverfahren dabei durch die starken parteilichen Führungsstrukturen in beiden Kammern des Kongresses. Mittlerweile sei das Pendel zwar zurückgeschwungen, jedoch nicht bis zu dem Punkt, an dem der Kongress seinerseits Führung übernehmen und die Richtung vorgeben könnte. Der institutionelle Gegensatz zwischen Legislative und Exekutive verschärfte sich in den neunziger Jahren zusätzlich, weil die Kongressmehrheit in den Händen einer anderen Partei lag als die Präsidentschaft und die schärferen parteipolitischen Gegensätze und ideologischen Auseinandersetzungen die Kompromissfindung erschwerten.⁷⁰

Blockadetendenzen wurden zusätzlich durch den Generationenwandel und die Erosion politischer Hierarchien im Kongress gefördert. Der ideologische Gegensatz reichte zwar, um Initiativen des Präsidenten zu torpedieren, nicht aber, um die Parteidisziplin wiederherzustellen. Lautstarke Minderheiten seien heute eher in der Lage, ihren jeweiligen Spezialinteressen Gehör zu verschaffen. Das Schicksal des „UN Reform and Funding Bills“

69 Ein aufschlussreiches Beispiel für diese Art von Blockademöglichkeiten bildet die Behandlung der Chemiewaffenkonvention durch den Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses, Senator Jesse Helms. Helms' Ausschuss hielt den Ratifizierungsprozess drei Jahre auf und gab ihn erst frei, nachdem sich der Präsident zu erheblichen Zugeständnissen bereit gefunden hatte. Vgl. Erik Leklem, Senate gives Advice and Consent: U.S. Becomes Original CWC Party, in: Arms Control Today, Jg. 27, Nr. 2, 1997, S. 32–36.

70 Vgl. Andrew Bennett, Who Rules the Roost? Congressional-Executive Relations on Foreign Policy After the Cold War, in: Robert J. Lieber (Hg.), Eagle Rules?, a.a.O. (Anm. 30), S. 47–69, S. 55. Vgl. auch Jürgen Wilzewski, Triumph der Legislative. Zum Wandel der amerikanischen Sicherheitspolitik 1981–1991, Frankfurt (Campus) 1999; Ders., Demokratie und Außenpolitik: Friktionen zwischen Präsident und Kongreß, in: Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski (Hg.), Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Baden-Baden (Nomos) 2000, S. 38–61.

mag den Zerfall der Führungsstrukturen im Kongress illustrieren. Obwohl diese Kompromissvorlage von zwei politischen Schwergewichten, dem Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses, Jesse Helms, und Joseph Biden ausgearbeitet worden war, gelang es dem republikanischen Abgeordneten Chris Smith aus New Jersey, die Gesetzesvorlage mit einem Anti-Abtreibungszusatz zu versehen. Dagegen hatte Clinton sein Veto angekündigt, so dass im Ergebnis ein wichtiges Gesetz, dass von der Führung beider Parteien und vom Präsidenten gewünscht worden war, drei Jahre lang blockiert blieb.

Obwohl diese Erklärung nicht von der Hand zu weisen ist, stimmt auch hier ein zweiter Blick skeptischer. Es ist darauf hinzuweisen, dass sich das politische System in vielen Fällen in der Außenpolitik als handlungsfähig erwies. Weitreichende und kontroverse Entscheidungen wie das militärische Eingreifen in Bosnien und im Kosovo wurden letztlich mit erstaunlich geringen Reibungsverlusten getroffen. Wenn das politische System also grundsätzlich als außenpolitisch handlungsfähig einzuschätzen ist, bleibt unersichtlich, warum es einer Minderheit von Kongressabgeordneten gerade bei multilateralen Themen gelang, das politische System zu blockieren.

Ersetzt man das Bild des Pendels durch eine in der wissenschaftlichen Diskussion zunehmend gebräuchliche Auffassung legislativer Dominanz, lässt sich das Paradox weiter zuspitzen. Diese Modelle des politischen Systems gehen davon aus, dass die Mitglieder des Kongresses sich als gegenüber der Exekutive weisungsbefugt betrachten und außenpolitisch interessiert sind. Sie delegierten Macht an die Exekutive und stellten durch diskrete aber dennoch effektive Überwachungs- und Kontrollmechanismen sicher, dass die Exekutive delegierte Macht in ihrem Sinne einsetzt. Die Exekutive versuche hingegen, ihre Handlungsspielräume auf Kosten des Kongresses auszudehnen. Phasen eines entspannten Verhältnisses zwischen Legislative und Exekutive seien selbst dann nicht als Anzeichen exekutiver Dominanz zu interpretieren, wenn diese sehr aktiv ist. Die legislative Passivität sei lediglich Ausdruck der Zufriedenheit mit der Art und Weise, wie die Exekutive mit der delegierten Macht umgeht. Ein gespanntes Verhältnis zeige dagegen an, dass die Exekutive ihre Spielräume überdehnt hat und die Legislative dabei ist, ihrem Agenten engere Ketten anzulegen.⁷¹ Mit Hilfe dieses Modells lässt sich eher erklären, warum sich legislativ-exekutive Beziehungen politikfeldspezifisch unterscheiden. Das Paradox, warum die Legislative exekutive Handlungsspielräume gerade im Bereich multilateraler Politik eng einzugrenzen versucht, wird allerdings durch dies Modell alleine auch nicht klarer.

2.5. Amerika und Europa: Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Bezüglich der Faktoren, die in der Literatur für die nach 1989 kritische Haltung der USA zu multilateralen Organisationen verantwortlich gemacht werden – ihre Machtausstattung, die widersprüchlichen Effekte der politischen Kultur, die undeutlichen öffentlichen Einstellungen und die Blockadetendenzen des politischen Systems –, lassen sich eine Rei-

71 Vgl. hierzu Lisa L. Martin, *Democratic Commitments. Legislatures and International Cooperation*, Princeton (Princeton University Press), 2000.

he von Unterschieden, aber auch von Gemeinsamkeiten zwischen Westeuropa und den USA identifizieren. Zusätzlich ließe sich ein Spezifikum – der Prozess der europäischen Integration – so deuten, dass es nicht als Folge, sondern als Ursache einer besonderen Affinität der westeuropäischen Staaten zu multilateralen Arrangements erscheint.

In der Ressourcenausstattung unterscheiden sich die westeuropäischen Staaten auffällig von der einzigen Supermacht. Da sich multilaterale Kooperation den Schwachen als Instrument anbietet, um die Starken einzubinden, scheint dieser Unterschied auf einen ersten Blick europäisches Verhalten problemlos zu erklären. Dennoch ist auch hier der Zusammenhang zwischen relativer Macht und außenpolitischem Verhalten theoretisch unterspezifiziert. Zum einen ließe sich aus realistischer Perspektive auch ein ganz anderes Verhalten der westeuropäischen Staaten, nämlich Gegenmachtbildung, erwarten. Zum anderen sind die in der Einleitung angesprochenen multilateralen Projekte der Europäer kaum geeignet, die USA fest in das europäische Mächtegleichgewicht einzubinden. Viel eher tragen sie zur transatlantischen Entfremdung bei.

Hinsichtlich des Faktors politische Kultur wäre zu prüfen, inwieweit das Sendungsbewusstsein und die moralischen Grundlagen der amerikanischen Außenpolitik tatsächlich einzigartig sind und sich von anderen westlichen Demokratien deutlich abheben. Verglichen mit den politischen Traditionen in Deutschland fallen die Unterschiede sicherlich ins Auge. Hierzulande hat man sich schon immer darin gefallen, eine sich auf universalistische Prinzipien berufende Außenpolitik als ideologische Verschleierung machtpolitischen Interessen zu entlarven.⁷² Dagegen findet sich die Vorstellung, das eigene Gemeinwesen repräsentiere in vorbildlicher Weise universale Werte, aus der sich ein zivilisatorischer Auftrag und ein moralischer Impetus ableiten, in anderen Demokratien durchaus, vornehmlich in Frankreich und in der britischer Außenpolitik in der Tradition Gladstones.⁷³ Wenn ein heutiger Politiker die Synthese von religiös-inspiriertem Moralismus und politischem Idealismus repräsentiert, dann sind es Tony Blair oder sein früherer Außenminister Robin Cook. Das oben diagnostizierte ambivalente Verhältnis zwischen politischer Kultur und Internationalen Organisationen wäre also kein Phänomen, das singulär die USA auszeichnet.

Ein kursorischer Blick auf Einstellungen der Öffentlichkeit zu multilateralen Arrangements in Europa zeigt Ähnlichkeiten, aber auch deutliche Unterschiede. Die Unterstützung für die Vereinten Nationen unterscheidet sich nicht wesentlich von der in den

72 So spottete der deutsche Außenminister Stresemann über den wundersamen Zufall, dass die Ideale der Amerikaner stets mit ihren materiellen Interessen zusammenzufallen pflegen. Vgl. den Hinweis in Manfred Bergs Vorwort zu Manfred Berg/Michaela Hönicke, Raimund Lammersdorf, Anneke de Rudder (Hg.), *Macht und Moral. Beiträge zur Ideologie und Praxis amerikanischer Außenpolitik im 20. Jahrhundert*, Münster (LIT) 1999, S. 7. Und Carl Schmitt brachte gegen die USA und den Völkerbund, später auch gegen die Vereinten Nationen diesen Vorwurf auf die Formel: „Wer Menschheit sagt, will betrügen.“ Zitiert bei Jürgen Habermas, *Kants Idee des Ewigen Friedens – aus dem historischen Abstand von 200 Jahren*, S. 16.

73 Vgl. Andreas Hasenclever, *Die Macht der Moral in der internationalen Politik*, a.a.O. (Anm. 52) S. 323ff.

USA.⁷⁴ Ähnlichkeiten sind auch insofern feststellbar, als die Einstellungen der breiten Öffentlichkeit und der Eliten auseinanderfallen. Diesseits wie jenseits des Atlantik scheint die Elite internationalistischer orientiert zu sein. Daneben springen allerdings zwei Unterschiede ins Auge. Die Westeuropäer sind gegenüber den Vereinten Nationen pragmatischer eingestellt. Es fehlen sowohl das politische Segment, das die Vereinten Nationen euphorisch unterstützt, als auch die Gruppen, die sie radikal ablehnen. Zweitens sind die Eliten anders als in den USA entschieden multilateralistisch orientiert.⁷⁵

Die parlamentarischen Demokratien Westeuropas und das politische System Frankreichs, in dem der Präsident über die Prärogative in der Außenpolitik verfügt, neigen sicherlich weniger zu institutionellen Selbstblockaden in der Außenpolitik. Allerdings ist auch auf diesem Feld der Unterschied nicht so groß, wie er zunächst scheinen mag. In den parlamentarischen Systemen mit Verhältniswahlrecht, die in der Regel von Koalitionsregierungen geführt werden, kann der Zwang zum Kompromiss zwischen den Regierungsparteien die außenpolitische Initiative lähmen. Und in Frankreich kann in Phasen der Kohabitation zumindest auf einigen außenpolitischen Feldern wie der Europapolitik die Konkurrenz zwischen Präsident und Ministerpräsident den politischen Prozess stören.

Schließlich ist ein weiterer Faktor in Augenschein zu nehmen, der die Unterschiede zwischen den USA und Europa erklären könnte. Die westeuropäischen Staaten sind weit aus stärker integriert als die USA. Der Prozess der europäischen Integration, dessen Beginn einer spezifischen historischen Konstellation geschuldet war, befördert seitdem bei den beteiligten Staaten eine Tendenz zu multilateralen Lösungen. Verstärkt wurde diese Tendenz durch die Anfang der siebziger Jahre initiierte Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) und später die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). EPZ und GASP dienen dem Ziel, durch Koordinierung der Außenpolitiken sowohl den Import von Instabilität zu vermeiden als auch nationale Anliegen mit größerem Nachdruck nach außen vertreten zu können. Gleichzeitig sollte die nationale Autonomie und Handlungsfähigkeit so weit als möglich bewahrt und das Risiko ungewollter außenpolitischer Ver-

74 Vergleichende Umfragen zu den Einstellungen der europäischen Öffentlichkeiten zu den Vereinten Nationen sind nach wie vor selten. Eine Umfrage des Eurobarometers stammt vom Dezember 1989 und zeigt ähnliche Einstellungen wie in den USA. Vgl. Eurobarometer, Nr. 32, Dezember, 1989, S. 22, S. A19. Siehe auch Philip Everts, NATO, the European Community, and the United Nations, in: Oskar Niedermayer/Richard Sinnott (Hg.), *Public Opinion and Internationalized Governance*, Oxford (Oxford University Press), 1995, S. 402–429. Luck zitiert Untersuchungen, denen zufolge die Forderung nach einer Stärkung der Vereinten Nationen in den frühen siebziger Jahren in den USA mehr Zustimmung als in Westeuropa oder Japan fand. In den neunziger Jahren sind die Sympathiewerte in den USA denjenigen in anderen entwickelten Ländern gleichwertig oder übertreffen sie immer noch leicht. Luck, a.a.O. (Anm. 10), S.37.

75 Zu diesem Ergebnis kommt zumindest eine Untersuchung der Einstellung der Eliten und der breiten Öffentlichkeit zur Mitgliedschaft in der EU und dem Ziel weiterer Integrationsschritte. Vgl. Bernhard Wessels, Support for Integration: Elite or Mass-Driven? In: Niedermayer/Sinnott, *Public Opinion*, ebenda, S. 137–162. Für Deutschland vgl. Christian Holst, Einstellung der Bevölkerung und der Eliten: Vom alten zum neuen außenpolitischen Konsens?, in: Wolf-Dieter Eberwein/Karl Kaiser (Hg.), *Deutschlands neue Außenpolitik*, Bd. 4: Institutionen und Ressourcen, München (Oldenbourg Verlag), 1998, S. 227–238, insb. S. 236f.

strickungen minimiert werden. Um diesen widersprüchlichen Zielsetzungen gerecht zu werden, bildete die EU einen spezifischen Politikstil aus, der durch Formalisierung, Verregelung und Verrechtlichung geprägt ist. Angesichts der Ungewissheit über die zukünftigen Haltungen der Partner, aber auch, um nicht immer wieder aufs Neue eine gemeinsame Position im Kreis der 15 suchen zu müssen, versuchen sich die EU-Staaten auf Feldern gemeinsamen Interesses auf eine möglichst langfristige Formulierung einer gemeinsamen Politik zu einigen und diesen Konsens durch formale Absprachen, institutionelle Verfahren und die Einschaltung supranationaler Agenten zu stabilisieren. Die Vermutung liegt zumindest nahe, dass dieser Politikstil, der zunächst das Verhältnis untereinander prägt, auch die Einstellungen der europäischen Regierungen zu multilateralen Arrangements beeinflusst.

Es soll nicht bestritten werden, dass die spezifische Situation der Einbettung der europäischen Staaten in einen engen und tiefen Kooperationsverbund das unterschiedliche Verhalten der USA und der Westeuropäer mit erklären kann. Allerdings ist auch hier die Einschränkung vorzunehmen, dass dieser Faktor die Unterschiede nicht vollständig erklären kann. Zum einen gleicht das Verhalten anderer westlicher Demokratien, die nicht in staatenverbundliche Systeme integriert sind, eher dem europäischen als dem amerikanischen Verhalten. Zum anderen wäre zu begründen, warum sich kein politisch relevanter Widerstand gegen die europäische Integration regt.

2.6. Zwischenergebnis

Die vier Faktoren – Ressourcenausstattung, außenpolitische Wirkung der politischen Kultur, Einstellungen der Bevölkerung und Blockadetendenzen des politischen Systems – sowie die spezifische Situation der europäischen Integration können viel zur Aufhellung der beiden oben genannten Puzzles beitragen. Die Machtfülle der USA ist ein gewichtiger Faktor. Die alleinige Supermacht verfügt über mehr Optionen als in der Phase des Kalten Krieges und natürlich über mehr Optionen als die westeuropäischen Staaten. Und sicherlich ist multilaterale Kooperation für kleinere Staaten attraktiver als für die einzige Supermacht. Systemische Theorien, die die Machtverteilung im internationalen System ins Zentrum rücken, kommen jedoch zu ganz unterschiedlichen Aussagen darüber, in welche Richtung die systemischen Zwänge und Anreize zeigen und für welche Option sich die USA und die Westeuropäer entscheiden sollten.

Mit der politischen Kultur und den außenpolitischen Einstellungsmustern der amerikanischen Öffentlichkeit sind weitere Ursachen für das traditionell ambivalente Verhältnis der USA zu multilateralen Arrangements identifiziert. Allerdings erklärt der Blick von unten ebenfalls nicht hinreichend, warum die USA Mitte der neunziger Jahre einen multilateralen Kurs zugunsten zunehmend unilateraler Politik verließen. Die westeuropäischen Staaten unterscheiden sich nicht gravierend in den außenpolitischen Konsequenzen ihrer politischen Kultur oder der grundsätzlichen öffentlichen Zustimmung zu Internationalen Organisationen. In zwei Punkten allerdings sind Unterschiede feststellbar. Die europäischen Eliten sind anders als die amerikanischen entschieden multilateralistisch eingestellt. Und die Einbettung in den westeuropäischen Staatenverbund legt die Vermutung einer

Präferenz für multilaterale Lösungen nahe. Die Selbstblockadetendenzen des politischen Systems, die in Amerika zweifellos stärker ausgeprägt sind als in Europa, erklären schließlich nicht, warum traditionellerweise der Kongress dem Präsidenten bei bestimmten Sachfragen, nämlich multilateralen Abmachungen, Knüppel zwischen die Beine wirft.

Ob diese Faktoren, auch wenn sie jeder für sich unbefriedigend erscheinen, möglicherweise in Kombination die oben genannten Puzzles erklären können, muss hier offen bleiben. Stattdessen soll mit der Struktur des politischen Systems ein weiterer Erklärungsfaktor präsentiert werden, der das unterschiedliche Verhältnis westlicher Demokratien zu multilateralen Arrangements mit erhellen könnte.

3. Demokratie und Internationale Organisationen: ein ambivalentes Verhältnis

3.1. Zum Verhältnis zwischen Demokratie und Internationaler Organisation

Nicht nur das in der Einleitung angesprochene weitverbreitete politische Alltagsverständnis, sondern auch theoretische Überlegungen lassen entgegen den Annahmen der traditionellen Regimetheorie auf eine besondere Affinität zwischen Demokratien und Internationalen Organisationen schließen. Zwar seien alle Staaten unabhängig von ihrem Herrschaftssystem an Kooperation interessiert, um Wohlfahrtsgewinne zu sichern und problematische soziale Situationen zu meistern. Demokratien seien aber kooperationsge-neiger und -fähiger als autokratische Staaten. Aus staats-theoretischer Perspektive lässt sich argumentieren, dass die Transformation von Nationalstaaten, in deren Folge sich der Staatszweck von der Gewährung innerer und äußerer Sicherheit hin zur Sicherung von Chancengleichheit und Wohlfahrt erweitert hat, sich in erster Linie auf liberale Demokratien bezieht. Sie sind, um ihre Legitimität zu sichern, eher als andere darauf angewiesen, die mit der Kooperation verbundenen Wohlfahrtsgewinne zu realisieren.⁷⁶ Zustimmung erhält diese These von der Integrationsforschung. Auch dort gilt die Einsicht, dass der moderne Wohlfahrtsstaat die Leistungen, die seine Bürger verlangen, nicht mehr alleine

76 Vgl. Michael Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaats. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt (Suhrkamp) 1998; Curtis Peet/Marc V. Simon, *Social Purpose and Militarized Disputes*, in: *Journal of Peace Research*, Jg. 37, Nr. 6, 2000, S. 659–677. Auch Ruggie argumentiert, die internationale Kooperation von Demokratien nach 1945 diene vor allem dem Zweck, Wohlfahrt zu garantieren. John G. Ruggie, *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, in: *International Organization*, Jg. 36, Nr. 2, 379–415. Ähnlich argumentiert ein elitenorientierter Ansatz rationaler Wahl: Demokratische Führer sind eher an internationaler Kooperation und an Risikominimierung interessiert, weil sie, um ihre Wiederwahlchancen zu erhöhen, öffentliche Güter für ein großes Elektorat produzieren müssen. Vgl. Christopher Gelpi/Joseph Grieco, *Democracy, Interdependence, and the Liberal Peace*, unveröffentlichtes Manuskript, Durham, 2000.

erbringen kann, als Ursache der verstärkten Kooperationsbereitschaft.⁷⁷ Die Theorie des Demokratischen Friedens steuert das Argument bei, in Demokratien könnten gesellschaftliche Akteure unabhängiger von staatlicher Kontrolle grenzüberschreitende ökonomische, wissenschaftliche oder andere Kontakte pflegen und Netzwerke aufbauen.⁷⁸ Dadurch würde das Kooperationsinteresse und die Nachfrage nach Internationalen Organisationen zu seiner Absicherung zusätzlich verstärkt.⁷⁹ Umgekehrt stellten transnationale gesellschaftliche Kontakte für Autokratien immer ein erhöhtes Risiko dar.

Dabei ist zu vermuten, dass der Bereich möglicher Kompromisse umso größer ausfällt, je stärker die Übereinkunft verrechtlicht wird. Verrechtlichung bezieht sich dabei auf drei Dimensionen:

1. die Wahrscheinlichkeit der Umsetzung und Einhaltung der Absprachen,
2. die Präzision der Übereinkunft,
3. den Grad der Delegation von Kompetenz an eine neutrale Instanz mit der Aufgabe, die Implementierung sicherzustellen bzw. Streit zu schlichten.⁸⁰

Demokratien seien auch kooperationsfähiger. Wir wissen aus der Kooperationstheorie, dass mangelnde Informationen über das aktuelle Verhalten und die Präferenzen der Partner Kooperation selbst dann verhindern kann, wenn sie im wechselseitigen Interesse liegt. Demokratien, so die Überlegung, könnten jedoch aufgrund ihrer herrschaftlichen Organisation das Instrumentarium zur Überwindung von Kooperationshemmnissen – insbesondere Regime und Internationale Organisationen – effektiver einsetzen als autoritäre Staaten.⁸¹ Sie hätten Schwierigkeiten, ihre wahren Präferenzen zu verschleiern, und könn-

77 Wolfgang Wessels, Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese, in: PVS Sonderheft, Nr. 23, 1992, Die Integration Europas, S. 36–61. Siehe auch Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca (Cornell University Press), 1998.

78 Michael Doyle, Kant, liberal legacies, and foreign affairs, Teil 1 und 2, in: *Philosophy and Public Affairs*, 12, 205–235 und 323–353, hier S. 213.

79 Charles Lipson, *The Transformation of Trade: The Sources and Effects of Regime Change*, in: Stephen D. Krasner (Hg.), *International Regimes*, Ithaca (Cornell University Press), 1983.

80 Was die Umsetzung und Einhaltung angeht, liegt dieser Zusammenhang auf der Hand. Staaten werden dann zu substantiellen und einschneidenden, damit aber auch lohnenden Abkommen bereit sein, wenn sie sicher sind, dass ihre Partner die Absprachen einhalten. Die Dimensionen der Präzision und Delegation hängen zusammen. Je substantieller und weitreichender Absprachen ausfallen, desto präziser müssen sie ausformuliert sein und desto höhere Verhandlungskosten fallen an. Da dennoch zukünftige Ereignisse nicht perfekt vorhersehbar und verrechenbar sind, bietet es sich alternativ an, die Ausführung eines Vertrages an eine neutrale dritte Instanz zu delegieren. Vgl. hierzu Kenneth W. Abbott/Duncan Snidal, *Hard and Soft Law in International Governance*, in: *International Organization*, Jg. 54, Nr. 3, Sommer, 2000, S. 421–457.

81 Vgl. Andreas Hasenclever, *The Democratic Peace meets International Institutions – Überlegungen zur internationalen Organisation des demokratischen Friedens*, erscheint in *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Jg. 9, Nr. 1, 2002. Dagegen findet sich in der Literatur die Spekulation, Demokratien hätten größere Probleme mit der Einhaltung von internationalen Verträgen, weil politische Mehrheiten und Orientierungen schneller wechselten. Vgl. Beth A. Simmons, *The Legalization of International Monetary Affairs*, in: *International Organization*, Jg. 54, Nr. 3, Sommer, 2000, S. 573–601.

ten glaubwürdiger signalisieren, dass sie sich einer Absprache verpflichtet fühlen.⁸² Mit der gesellschaftlichen Untermauerung von internationalen Abmachungen und vor allem ihrer Verankerung im nationalen Rechtssystem verlieren Regierungen den Einfluss auf deren Umsetzung und Einhaltung.⁸³ Die Einhaltung hängt nicht mehr nur davon ab, ob sie im Eigeninteresse der Akteure liegt oder von starken Parteien erzwungen wird. Die Einhaltung wird darüber hinaus von gesellschaftlichen Akteuren überwacht und von Gerichten erzwungen. Die Folge: es wird unwahrscheinlicher, dass Staaten Abmachungen brechen oder überraschend beenden.⁸⁴ Dabei ist zu vermuten, dass die größere Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit von Demokratien am ehesten dann manifest wird, wenn Demokratien aufeinander treffen.⁸⁵

Allerdings weist das Verhältnis von Demokratie und Internationaler Organisation auch eine andere Seite auf. Die moderne Demokratie hat sich nicht zufällig im Nationalstaat entwickelt. Erst die feste Grenze nach außen schuf die Möglichkeit für demokratische Selbstbestimmung im Inneren.⁸⁶ Staatliche Souveränität und Autonomie erscheinen aus dieser Perspektive als wichtiges und schützenswertes Gut, gerade weil sie die Voraussetzungen für gesellschaftliche Selbstbestimmung bilden. Demokratien zögen, so David Held, aus eben diesem Grunde traditionell einen deutlichen Trennstrich zwischen außen und innen:

„democracy in nation states and non-democratic relations among states; the entrenchment of democratic accountability and democratic legitimacy inside state boundaries and pursuit

- 82 Vgl. James D. Fearon, Rationalist Explanations for War, in: *International Organization*, Jg. 49, Nr. 3, 1995, S. 379–414; Kurt Taylor Gaubatz, Democratic States and Commitment in International Relations, in: *International Organization*, Jg. 50, Nr. 1, 1996, S. 109–139.
- 83 Der erste Faktor verweist auf das Monitoring durch gesellschaftliche Akteure sowie das Einflusspotenzial derjenigen gesellschaftlichen Interessen, die sich um internationale Abkommen herum anlagern. In Demokratien können derartige Interessen nicht ohne weiteres verletzt werden. So weisen etwa Judith Goldstein und Lisa Martin darauf hin, dass sektorenübergreifende Retorsionsmaßnahmen, die unter dem GATT-Regime möglich sind, selten angewandt wurden, weil Regierungen die Proteste der betroffenen Sektoren fürchteten. Vgl. dies., Legalization, Trade Liberalization, and Domestic Politics: A Cautionary Note, in: *International Organization*, Jg. 54, Nr. 3, Sommer, 2000, S. 603–631.
- 84 Vgl. Martin, a.a.O. (Anm. 71). Ashley Leeds argumentiert, in Demokratien könnten Regierungen internationale Versprechen nur um den Preis innenpolitischer Kosten brechen. Ders., Domestic Political Institutions, Credible Commitments, and International Cooperation, in: *American Journal of Political Science*, Jg. 43, Nr. 4, Oktober, 1999, S. 979–1002.
- 85 Eine Reihe von Untersuchungen belegen, dass Demokratien untereinander häufiger Vermittlung durch dritte akzeptieren. William J. Dixon, Democracy and the Management of International Conflict, in: *Journal of Conflict Resolution*, Jg. 37, Nr. 1, März 1993, S. 42–68; Marc L. Busch, Democracy, Consultation, and the Paneling of Disputes under GATT, in: *Journal of Conflict Resolution*, Jg. 44, Nr. 4, August, 2000, S. 425–446. Weiterhin scheinen intrademokratische Allianzen länger halten. Vgl. Randolph Siverson/Julian Emmons, Birds or Feather: Democratic Political Systems and Alliance Choices, in: *Journal of Conflict Resolution*, Jg. 35, 1991, S. 285–308.; Michael W. Simon/Erik Gartzke, Political System Similarity and the Choice of Allies, in: *Journal of Conflict Resolution*, Jg. 40, Nr. 4, 1996, S. 617–635.
- 86 Vgl. Lothar Brock, Staatenwelt, Weltgesellschaft und Demokratie, in: Dirk Messner, *Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft*, Bonn (J.H.W. Dietz Verlag), 1998, S. 44–73.

of reasons of state (and maximum political advantage) outside such boundaries; democracy and citizen rights for those regarded as ‚insiders‘, and the frequent negation of these rights for those beyond their borders.“⁸⁷

Wenn das Wesen der Demokratie in der Möglichkeit besteht, die Geschicke eines territorial umschlossenen Gemeinwesens Gleicher und Freier mit demokratischen Mitteln zu steuern, wird deutlich, warum institutionalisierte zwischenstaatliche Kooperation aus demokratischer Sicht immer zweischneidig ist. Einerseits sichert Kooperation in einer interdependenten Welt die staatliche Problemlösungsfähigkeit und materiellen Grundlagen der Demokratie. Kooperation dient insofern der Rettung des demokratischen Nationalstaates.⁸⁸ Weil die Höhe der Kooperationsgewinne tendenziell in einem proportionalen Verhältnis zum Grad der Verrechtlichung der Kooperation steht und Demokratien nicht nur besonders kooperationsgeneigt, sondern auch kooperationsfähig sind, sei zu erwarten, dass sie sich auf hochgradig verrechtlichte Formen der Kooperation einlassen.

Andererseits erscheint regelgestützte und autonomieeinschränkende Kooperation bedrohlich. Wenn man Demokratie im obigen Sinne versteht, wird schnell deutlich, warum sich gerade in großen Staaten das normative Demokratiepостulat als Schlachtruf gegen Kooperation eignet. Denn dann lässt sich jede Art von Autonomieeinschränkung schnell als Abstrich vom Ideal der demokratischen Selbstbestimmung interpretieren. Aber selbst wenn man das kooperationsinduzierte Demokratiedefizit nicht vom Ideal des autonomen, sich selbst steuernden Gemeinwesens aus vermisst, sondern territorial umschlossene Gemeinschaften immer schon als eingebettet in vielfältige Abhängigkeitsbeziehungen versteht, kann institutionalisierte Kooperation aus zwei Gründen Demokratie einschränken.⁸⁹

Zum einen drohen problematische Souveränitätskosten, wenn Staaten Einspruchsmöglichkeit beim Management und der Fortentwicklung internationaler Organisationen (*Voice-Option*) verlieren und gleichzeitig die Möglichkeit des Austritts (*Exit-Option*) einschränkt wird. *Voice-Optionen* können durch die Einführung von Mehrheitsentscheidungen oder durch die Delegation von Hoheitsrechten an Dritte, deren Verhalten sich nicht kontrollieren lässt, beschädigt werden. *Exit-Optionen* können durch zu große Abhängigkeit von den Kooperationsgewinnen oder den Kooperationspartnern eingeschränkt werden. Eine weitgehende Blockade von *Exit-Optionen* läge in Situationen vor, in denen große Staaten, indem sie bilateral die Parameter ihrer Kooperation ändern, einen entsprechend starken Anpassungsdruck auf kleinere Staaten ausüben.⁹⁰ In den Demokratien, in

87 David Held, *The transformation of political community: rethinking democracy in the context of globalization*, in: Ian Shapiro/Casiano Hacker-Cordón (Hg.), *Democracy's Edges*, Cambridge (Cambridge University Press), 1999, S. 84–111, S. 91.

88 Vgl. Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, London (Routledge) 1993.

89 Fritz Scharpf weist darauf hin, dass die Annahme einer Kongruenz zwischen Demos, Territorium und Problemlösungszusammenhang, die durch die Globalisierung zerstört worden sei, eine Idealisierung darstellt und überzogenen Vorstellungen eines omnipotenten Staates Vorschub leiste. Vgl. ders., *Demokratie in der transnationalen Politik*, in: Ulrich Beck (Hg.), *Politik in der Globalisierung*, Frankfurt/M. (Suhrkamp) 1999, S. 228–253.

90 Vgl. Lloyd Gruber, *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*, Princeton (Princeton University Press), 2000.

denen wie in den USA zwischenstaatliche Verträge Gesetzeskraft erlangen, ist die harte Schale des Staates zusätzlich gefährdet. Dann nämlich entscheidet die regierungsunabhängige Justiz über die Auslegung von Verträgen.⁹¹ Deren Interpretationsspielraum weitet sich in dem Maße, in dem Völkerrecht keine fixe Größe bleibt, sondern sich in Form von Völkergewohnheitsrecht, das als Grundlage der nationalen Gesetzgebung dienen kann, ändert.

Zweitens können sich durch Kooperation die Gewichte nicht nur zwischen sozialen Akteuren, sondern auch zwischen den politischen Gewalten verschieben. Abbott und Snidal weisen darauf hin, dass politische und gesellschaftliche Akteure Souveränitätskosten gerne in Kauf nehmen könnten, wenn sich dadurch ihre Anliegen gegen konkurrierende Akteure besser durchsetzen ließen.⁹² Gesellschaftliche und politische Akteure müssen also nicht nur kalkulieren, wie sie von gesamtgesellschaftlichen externen Gewinnen und Souveränitätsverlusten betroffen sind, sondern ebenso die Rückwirkungen internationaler Kooperation auf ihre interne Durchsetzungsfähigkeit bilanzieren.⁹³

Die Globalisierungsliteratur legt nahe, dass Kooperation neben gesellschaftlichen Gewinnern auch Verlierer produziert. Auch auf die Veränderung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse wurde hingewiesen. So sind beispielsweise freihändlerische Interessengruppen sehr viel eher bereit, die externen Souveränitätsverluste durch Schiedsgerichtsverfahren, wie sie etwa in der WTO Anwendung finden, zu akzeptieren, weil sich durch die WTO-Mitgliedschaft ihre Durchsetzungsfähigkeit gegenüber protektionistischen Interessen erhöht.

Was die politischen Akteure betrifft, lässt sich argumentieren, dass institutionalisierte multilaterale Kooperation in der Tendenz die Exekutiven auf Kosten der Legislativen stärkt. Aus demokratietheoretischer Sicht ist mit diesem Effekt eine weitere bedenkliche Konsequenz internationaler Kooperation bezeichnet. Verteilungspolitisch brisant werden die Konsequenzen dieser Kompetenzverschiebung, wenn man unterstellt, dass Regierungen nicht nur das allgemeine Wohl im Auge haben, sondern die Exekutive als Ganze oder ihre Teile eine eigene Agenda bzw. die Interessen von gut organisierten Einflussgruppen verfolgen.⁹⁴ Die tendenzielle Stärkung der Exekutive beruht auf den folgenden Zusammenhängen:

91 Keohane, Moravcsik und Slaughter weisen darauf hin, dass transnationale Kooperation aufgrund dieser gesellschaftlichen Fundierung eine größere Dynamik aufweist als rein gouvernementale Kooperation. Robert O. Keohane/Andrew Moravcsik/Anne-Marie Slaughter, *Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational*, in: *International Organization*, Jg. 54, Nr. 3, Sommer, 2000, S. 457–489.

92 Vgl. Abbott/Snidal, *Hard and Soft Law*, a.a.O. (Anm. 80), S. 441ff.

93 Vgl. Miles Kahler, *Conclusion: The Causes and Consequences of Legalization*, in: *International Organization*, Jg. 54 Nr. 3, Sommer, 2000, S. 661–683, hier S. 668.

94 Vgl. hierzu und zum folgenden Paul B. Stephan, *Trends in Global Governance: Do They Threaten American Sovereignty?* Paper, presented at the AEI conference *International Governance and American Democracy*, Washington, April 2000; siehe auch Lothar Brock, *Verweltlichung der Demokratie. Aus der Verflechtungs- in die Entgrenzungsfalle?* In: Michael Th. Greven, *Demokratie – eine Kultur des Westens?*, Opladen (Leske + Budrich), 1998, S. 39–54.

- Der Verhandlungsprozess auf internationaler Ebene läuft in der Regel unter Ausschluss oder zumindest Einschränkung der Öffentlichkeit. Dadurch gewinnen Exekutiven einen Informationsvorsprung gegenüber den Legislativen. Dies stärkt in der Tendenz die Chance der Bürokratien, ihre Agenden zu verfolgen.
- Die Ergebnisse der Verhandlungen werden den Legislativen in der Regel als nicht mehr aufschnürbares Paket präsentiert, das entweder als Ganzes angenommen oder abgelehnt werden kann. Selbst wenn die Legislativen also erkennen könnten, an welchem Punkt das Verhandlungspaket von Sonderinteressen bestimmt wurde, wären sie kaum noch in der Lage, dies zu ändern.
- Die supranationalen Agenten, die für das Management multilateraler Abmachungen verantwortlich sind, werden von den Exekutiven überwacht. Die Legislativen haben auf dieses Zusammenspiel kaum Einfluss. Exekutiven könnten geneigt sein, dem Interesse supranationaler Agenten an Ausweitung ihrer Ermessensspielräume und Entscheidungsfreiheiten nachzugeben, weil sich dadurch gleichzeitig ihre Handlungsspielräume gegenüber der Legislative erweitern lassen.
- In Föderalstaaten droht durch die multilaterale Kooperation zusätzlich eine Verschiebung des Kräftegleichgewichts zwischen Gliedstaaten und bundesstaatlichen Instanzen. Auch dadurch ändern sich eingespielte demokratische Verfahren und, so mögen Verfechter des Föderalismus argumentieren, die demokratische Qualität des Gemeinwesens.

Klaus-Dieter Wolf hat versucht, den Zusammenhang zwischen internationaler Kooperation und den institutionellen Interessen politischer Akteure in einer verallgemeinerungsfähigen Hypothese zu fassen. Ihm zufolge besteht ein grundlegendes Interesse von Staaten, vertreten durch ihre Exekutiven, in der Vergrößerung ihrer Autonomie. Internationale Kooperation schränke zwar in der Summe die externe Autonomie ein, vergrößere aber die interne Autonomie, also die Unabhängigkeit der Exekutiven von den Legislativen und den Gesellschaften. Regierungen, so Wolf, ließen sich dann auf autonomieeinschränkende internationale Kooperation ein, wenn die internen Autonomiegewinne die externen Verluste überwiegen.⁹⁵ In einem Umkehrschluss ließe sich daran anknüpfend argumentieren, dass das institutionelle Interesse der Legislativen exakt umgekehrt ausgerichtet sein müsste. Sie neigten dieser Überlegung zufolge dazu, autonomieeinschränkende Kooperation zu begrenzen und die Exekutive eng zu kontrollieren.⁹⁶ Exekutiven sind also typischerweise nicht nur kooperationsgeneigter, weil ihre Vertreter in engerem Kontakt zur

95 Klaus Dieter Wolf, *Die Neue Staatsräson – Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft*, Baden-Baden (Nomos), 2000. Ähnlich argumentiert Andrew Moravcsik, *Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation*, in: Klaus Dieter Wolf (Hg.), *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*, Baden-Baden (Nomos) 1997, S. 211–270.

96 Es geht hier also nicht um ein normatives Argument dergestalt, dass autonomieschonende Kooperation und ein Schutz legislativer Kompetenzen eine größeres Maß an Demokratie versprechen als tiefe Kooperation, die Autonomie und legislative Kompetenzen einschränkt. Es geht lediglich darum, dass sich institutionelle Eigeninteressen auf demokratietheoretische Begründungen stützen können.

Außenwelt stehen und sowohl auf die Anforderungen der Wähler als auch den Erfolg der auswärtigen Politik achten müssen. Legislativen sind nicht nur kooperations skeptischer, weil sie sich den Luxus leisten können, allein den möglicherweise populistischen Stimmen daheim zu folgen.⁹⁷ Ihr typischerweise unterschiedliches Verhalten erklärt sich vor allem mit ihren institutionellen Interessen an Autonomie- respektive Einflussicherung.

Als Schlussfolgerung ließe sich aus dieser Überlegung die Erwartung formulieren, dass soziale und politische Akteure das obige Spannungsverhältnis je nach ihren zu erwartenden Gewinnen oder Verlusten auflösen. Es wäre zu erwarten, dass die gesellschaftlichen und politischen Akteure, die fürchten, durch internationale Kooperation zu verlieren, typischerweise das Ideal des souveränen Staates beschwören und in internationaler Kooperation eine Beschädigung der traditionellen Verheißung sehen, mit demokratischen Mitteln und damit auch in solidarischer Weise über das gemeinsame Schicksal befinden zu können. Umgekehrt wäre zu erwarten, dass potenzielle Gewinner die gesamtgesellschaftlichen Chancen und Vorteile von internationaler Kooperation herausstreichen. Diese Annahme könnte, ohne die Relevanz der oben genannten Faktoren in Frage zu stellen, das Verständnis dafür schärfen, warum sich die USA nach 1990 anders verhielten als nach 1945 und anders als die Westeuropäer.

3.2. Versuch einer Erklärung der zeitlichen Differenz

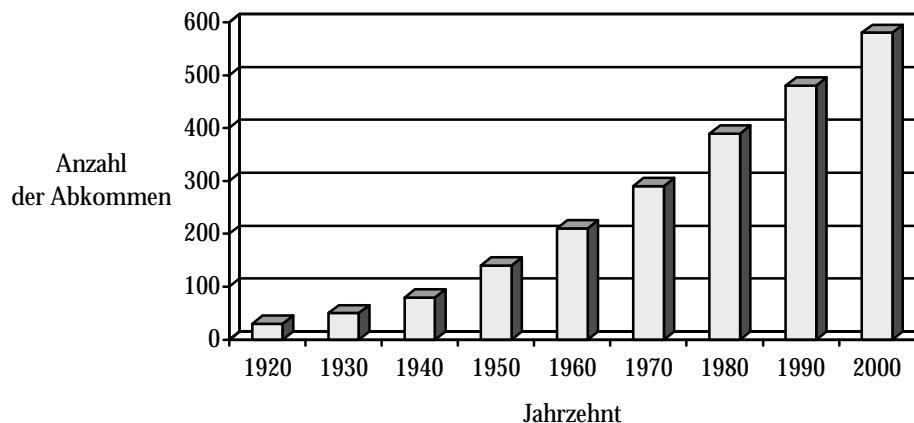
Nach dem Zweiten Weltkrieg war den amerikanischen politischen Eliten das Spannungsverhältnis zwischen demokratischer Selbstbestimmung und internationaler Kooperation zwar als Widerspruch wohl bewusst, nur waren die USA weitgehend autonom, dieser Widerspruch nicht so akut fühlbar. Nach 1990 ist er erfahrbarer. Die USA sind heute in dem Sinne normal, dass das Niveau der Abhängigkeit von der äußeren Welt für amerikanische Verhältnisse historisch neuartig und mit dem anderer kapitalistischer Länder vergleichbar ist.⁹⁸ Hinzu kommt etwas weiteres: Kooperation wird nicht nur dichter, sondern auch immer tiefer. Infolge des Trends zur Legalisierung zwischenstaatlicher Kooperation wird der Binnenraum der Staaten immer stärker beeinflusst, ihre Autonomie etwa durch Schiedsgerichtsverfahren oder die Übertragung von Hoheitsrechten auf suprana-

97 Vgl. Bennett, *Who Rules the Roost?*, a.a.O. (Anm. 70), S. 51.

98 Vgl. Kinka Gerke/Monika Medick-Krakau, Wandel in der amerikanischen Außenhandelspolitik, in: Monika Medick-Krakau (Hg.), *Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden (Nomos), 1999, S. 227–284, hier S. 246. Siehe auch Elizabeth Pond, *The Surprising Transatlantic Community: Stability in Spite of Change*, in: Matthias Dembinski/Kinka Gerke (Hg.), *Cooperation or Conflict? Transatlantic Relations in Transition*, Frankfurt/M. (Campus), 1998, S. 44–52.

tionale Akteure beschränkt und erscheint ein Ausstieg aus der Vereinbarung nur noch zu immer höheren Kosten möglich.⁹⁹

Schaubild 2: Über die Mitgliedschaft der USA in internationalen Abkommen (pro Jahrzehnt)



Um möglichen Missverständnissen vorzubeugen: Semi-isolationistische und unilaterale Einstellungen gab es während der gesamten Nachkriegszeit sowohl am rechten wie am linken Rand des politischen Spektrums. Der rechte Widerstand gegen die multilaterale Ausrichtung kulminierte in der Präsidentschaftskandidatur Barry Goldwaters 1964. Der linke Widerstand sammelte sich, soweit er nicht in der Demokratischen Partei eingebunden war, unter der Fahne von Henry Wallace in der Progressive Party. Während der linke Widerstand typischerweise fürchtet, durch die Internationalisierung könnten die eigenen ökonomischen Interessen von außen unter Druck geraten, sieht der rechte Widerstand die eigene soziale Stellung zusätzlich durch Druck von unten gefährdet. Linke und rechte Gegner gegen multilaterale Kooperation unterscheiden sich deutlich in ihrer kulturellen Orientierung (Abtreibung, Familie, neue Lebensstile, Minderheiten etc.). Sie sind sich einig in der Befürchtung, die Regierung könnte im Zusammenspiel mit Internationalen Organisationen die Interessen von *mainstream America* verraten.¹⁰⁰

Lautstärker und einflussreicher war und ist in den USA die rechte Kritik an internationaler Kooperation. Eines ihrer klassischen Argumente behauptet, die Regierung schließe internationale Verträge, um auf diesem Wege die Kompetenzen der Bundesstaaten und des Kongresses und damit die Freiheitsrechte der amerikanischen Bürger einzuschränken

99 Die Zeitschrift *International Organization* hält den Trend zur Legalisierung internationaler Kooperation für so bedeutsam, dass man ihm ein ganzes Heft gewidmet hat. Vgl. *International Organization*, Jg. 54, Nr. 3, Sommer, 2000.

100 Vgl. Michael Minkenberg, *Die neue radikale Rechte im Vergleich: USA, Frankreich, Deutschland*, Opladen (Westdeutscher Verlag), 1998, insb. S. 315ff.

und ihre Macht zu vergrößern.¹⁰¹ Mit dem Beitritt zu den Vereinten Nationen und insbesondere der 1948 verabschiedeten Erklärung der allgemeinen Menschenrechte, der ein bindender Menschenrechtspakt folgen sollte, schien diese Gefahr akut zu werden.¹⁰² Materiell ging es der konservativen Opposition dabei keineswegs um die hehren Gleichheits- und Freiheitsideale, sondern ganz im Gegenteil um die partikuläre Freiheit weißer Südstaatler, weiterhin von dem durch Gesetze der Bundesstaaten gestützten System der Rassentrennung profitieren zu können.¹⁰³ Politisch kulminierten diese Befürchtungen in den frühen fünfziger Jahren in den *Bricker-Amendments*. Diese hätten festgeschrieben, dass ein Vertrag nur dann Gesetzeskraft erlangt, wenn er durch ein Gesetz begleitet wird, das auch ohne den Vertrag hätte erlassen werden können.¹⁰⁴ Es drohe, so die Befürworter des Zusatzes, eine Verletzung der *Bill of Rights*, falls die Vollmachten des Präsidenten beim Abschluss internationaler Verträge nicht eingeschränkt würden.¹⁰⁵ Auch wenn der republikanische Senator aus Ohio den Schutz der föderalen Ordnung auf seine Fahnen schrieb, ging es ihm politisch ebenfalls in erster Linie um den Schutz des Systems der Rassentrennung.¹⁰⁶

Neu sind zwei Phänomene: Erstens erhielt im Zuge der forcierten Eingliederung der USA in die weltweite Arbeitsteilung die semi-isolationistische Opposition Zulauf von

101 Weil internationale Verträge oder Regierungsabkommen (*executive agreements*) als *supreme law of the land* entgegenstehendes Recht der Bundesstaaten brechen, könne der Präsident gegen den Willen von Bundesstaaten Regelungen durchsetzen, wozu er ohne die Grundlage eines Vertrages verfassungsrechtlich nicht befugt sei. Allerdings benötigt er hierzu die Mitwirkung des Senats. Die Rechtsgrundlage hierzu bildete die Entscheidung des Supreme Court in *Missouri v. Holland*. Darin bestätigte das oberste Gericht, dass föderale Bestimmungen zur Einschränkung der Jagd auf Zugvögel, die die Regierung auf der rechtlichen Grundlage eines entsprechenden Vertrages zwischen Kanada und den Vereinigten Staaten erlassen hatte, rechtsgültig sind, auch wenn Jagdbestimmungen traditionell in die Kompetenz der Bundesstaaten fallen. Vgl. Louis Henkin, *Foreign Affairs and the US Constitution*, Oxford (Oxford University Press), 1997, (2. Aufl.), S. 190f. Damit schien sich der Trend der Aushöhlung gliedstaatlicher Kompetenz, der mit der Neuinterpretation der *Commerce Clause* durch den *Supreme Court* in den 30er Jahren und die *New Deal*-Gesetzgebung eingeleitet worden war, zu beschleunigen.

102 Beispielsweise erklärte der *Supreme Court* 1948 in *Oyama v. California* ein Gesetz des Staates Kalifornien, das den Landerwerb durch Nicht-Amerikanern verbot, unter anderem mit der Begründung für ungültig, es verstoße gegen die UN-Charta. Vgl. Tony Evans, *US Hegemony and the Project of Universal Human Rights*, Houndsmill (MacMillan) 1996, S. 106. Eine ähnliche Konstellation deutet sich mit der Kleinwaffenkonvention an. Während der Clinton-Administration fürchteten Kritiker im Kongress, der Präsident könne geneigt sein, durch einen entsprechenden Vertrag eine Handhabe zu erhalten, um das im zweiten Verfassungszusatz garantierte Recht, Waffen zu tragen, einzuschränken.

103 Vgl. Evans, a.a.O., (Anm. 102). Eine weitere Sorge betraf die Möglichkeit, dass die USA mit der Anerkennung des Asylrechts die Kontrolle darüber aus der Hand geben könnte, wer zum Demos gehören solle.

104 Vgl. Henkin, *Foreign Affairs and the US Constitution*, a.a.O. (Anm. 101), S. 192f.

105 Schweigler, „America First?“, a.a.O. (Anm. 42).

106 Die große Zustimmung zu der Initiative – die *Bricker-Amendments* verfehlten nur um eine Stimme die zwei Drittel Mehrheit – lässt sich allerdings als Indiz dafür nehmen, dass es dem Senat als Ganzem neben dem Schutz bundesstaatlicher Kompetenzen u.a. bei der Durchsetzung von Gesetzen zur Rassentrennung um ein weiteres Anliegen ging, die Bricker ebenfalls bediente: nämlich den legislativen Einfluss bei der Aushandlung von Verträgen.

Modernisierungsverlierern – auf der rechten Seite vorwiegend das städtische Kleinbürgertum und Bewohner des ländlichen Raums, auf der linken Seite weniger gut qualifizierte Industriearbeiter.¹⁰⁷ Das soziale Protestpotenzial auf der rechten Seite stärkte in den neunziger Jahren Phänomene wie die Milizbewegung oder die religiöse Rechte. Das linke Protestpotenzial organisiert sich in protektionistisch orientierten Gewerkschaften oder unter dem Banner von Jesse Jackson bzw. neuerdings Ralph Nader.¹⁰⁸ Zweitens werden von vielen Intellektuellen konservativer und libertärer Orientierung normative Vorbehalte gegen eine zu starke Einbindung der USA in internationale Kooperationszusammenhänge vorgetragen.¹⁰⁹ Im Zentrum der Argumentation der *New Sovereignists* steht die Befürchtung, die internationale Kooperation schränke die Möglichkeiten der politischen Gemeinschaft ein, über ihr eigenes Schicksal selbst zu entscheiden.¹¹⁰ Zunehmend regelgestützte internationale Kooperation erfordere einen Transfer von Entscheidungshoheit auf supranationale Organisationen.¹¹¹ Anonyme, gesichtslose internationale Bürokratien, die niemandem, vor allem nicht dem amerikanischen Souverän gegenüber rechenschaftspflichtig seien, bestimmten zunehmend die Geschicke der amerikanischen Gemeinschaft.¹¹² Demokratische Selbstbestimmung wird so zum Schlachtruf gegen eine Ausweitung internationaler Kooperation und internationaler Verrechtlichung.

107 Der Begriff der Modernisierungsverlierer hat sich gelöst von einem Bedeutungsgehalt, der auf objektive Prozesse der Deprivierung abstellte. Er steht hier für Gruppen, die sich subjektiv als Verlierer in einem sehr dynamischen Prozess der Individualisierung und der Ausdifferenzierung neuer Lebenschancen begreifen. Vgl. Minkenberg, Die neue radikale Rechte im Vergleich, a.a.O. (Anm. 100), S. 313.

108 Zur weitverbreiteten Kritik innerhalb der Gewerkschaften, die Globalisierung habe das Wohlfahrtsgefälle zwischen Nationen und innerhalb der Nationen vergrößert vgl. Jay Mazur, Labor's New Internationalism, in: Foreign Affairs, Januar/Februar, 2000, S. 79–93.

109 Siehe insbesondere die Konferenz des American Enterprise Institute im April 2000 über Trends in Global Governance: Do they threaten American Sovereignty? Abrufbar auf der Homepage des AEI unter www.aei.org/past_event/conf0404.htm. Aus libertärer Perspektive vgl. Ted Galen Carpenter, Delusions of Grandeur: The United Nations and Global Intervention, Washington, (Cato Institute), 1997.

110 Vgl. Peter J. Spiro, The New Sovereignists. American Exceptionalism and Its False Prophets, in: Foreign Affairs, Jg. 79, Nr. 6, 2000, S. 9–15.

111 John C. Yoo, U.N. Wars, U.S. War Powers, Paper, presented at the AEI conference, Trends in Global Governance, a.a.O. (Anm. 109), S. 6. Beispielsweise glaubt die National Rifle Association in der amerikanischen Beteiligung an Konferenzen zur Kontrolle von Kleinwaffen den Versuch zu erkennen, mit Hilfe von internationalen Abmachungen solle der zweite Verfassungszusatz, der das Recht der Bürger garantiert, Waffen zu tragen, eingeschränkt werden.

112 Pat Buchanan richtet an die Adresse der WTO den Vorwurf, sie übe supranationale Autorität aus, die in Konflikt stehe zu der Vision der Staatsgründer von einem souveränen und unabhängigen Amerika. "Run by nameless, faceless, foreign bureaucrats, the WTO is the embryonic trade ministry of a world government." Vgl. Patrick J. Buchanan, The Great Betrayal. How American Sovereignty and Social Justice are being Sacrificed to the Gods of the Global Economy, Boston (Little, Brown and Company), 1998, S. 313. Marc Thiessen, Mitarbeiter des Senate Committee on Foreign Relations, behauptet, regelgestützte internationale Ordnung sei fundamental undemokratisch. „It represents a massive concentration of power in the hands of unelected bureaucrats who preside over unaccountable institutions that are further and further removed from the people affected by their decisions“. Vgl. den Beitrag von Marc A. Thiessen in der Debatte: When Worlds Collide, in Foreign Policy, März/April, 2001, S. 64–74, hier S. 66.

Es ist also längst nicht mehr nur das letztlich rassistisch motivierte weiße Unter- und Mittelschichtenpotenzial im ländlichen Süden, das gegen die Einbettung der USA in ein internationales Regelwerk Stellung bezieht. Protest regt sich ebenso bei der religiösen Rechten und bei konservativen Mittelschichten im ganzen Land sowie auf dem linken Flügel bei der weniger gut qualifizierten Arbeiterschaft. Auffällig und möglicherweise folgenreicher ist, dass viele konservativ und libertär orientierte Intellektuelle von einer demokratietheoretischen Perspektive aus normative Vorbehalte gegen die Eingliederung in internationale Kooperationszusammenhänge ins Feld führen.

3.3. Versuch einer Erklärung der Differenzen zwischen den USA und Westeuropa

Soziales Protestpotenzial, dass sich unter anderem aus den Ängsten und Widerständen potenzieller Modernisierungsverlierer speist, gibt es, auch wenn es sich hier anders artikuliert, in Europa in ebenso starkem Maße wie in den USA. Le Pen, die Lega Nord, die Erfolge der FPÖ in Österreich oder der Volkspartei in Dänemark sind Phänomene der neunziger Jahre. Auch sie lassen sich als Gegenbewegung gegen internationale Kooperation und damit zusammenhängend soziale Differenzierung und Gefährdung tradierter gemeinschaftlicher Lebenskontexte deuten.

Drei Unterschiede stellen jedoch sicher, dass dieses Potenzial nicht in gleicher Weise die westeuropäische Politik gegenüber multilateralen Arrangements bestimmt. Von geringerer Bedeutung sind dabei die engmaschigeren wohlfahrtsstaatlichen Systeme, die den sozialen Protest potenzieller Modernisierungsverlierer auffangen. Wichtiger sind zwei strukturelle Unterschiede des politischen Systems. Zum einen sind die Zugangsbedingungen gesellschaftlicher Anforderungen in das politische System unterschiedlich organisiert. In den USA wirken die schwachen Parteien mit ihren flachen Hierarchien in weit geringerem Maße kanalisierend und steuernd als die stärkeren und hierarchischeren europäischen Parteien. Die Folge ist, dass sich in den USA gut organisiertes Protestpotenzial sehr viel unmittelbarer Zugang zum politischen System, namentlich dem Kongress, verschaffen kann.

Von besonderer Bedeutung ist schließlich ein dritter Faktor. Die unterschiedlichen politischen Systeme, präsidentielle Demokratie mit echter Gewaltenteilung jenseits des Atlantik und parlamentarische Demokratien mit gebrochener Gewaltenteilung bzw. in Frankreich eine präsidentielle Demokratie mit einer Prerogative in der Außenpolitik diesseits des Atlantik stellen sicher, dass die politischen Gewalten die Vor- und Nachteile multilateraler Kooperation unterschiedlich gewichten.

Der amerikanische Kongress versteht sich als institutionelles Gegengewicht zur Exekutive. In dem Maße, in dem die Exekutive über internationale Kooperation ihre Spielräume vergrößert, steuert der Kongress entgegen. Er ist nicht nur deshalb besonders kritisch gegenüber multilateralen Arrangements eingestellt, weil gesellschaftlicher Protest aufgrund der schwachen *Gatekeeper*-Funktionen der Parteien relativ leicht Eingang in den legislativen Teil des politischen Systems findet. Entscheidend ist, dass er sich dort mit dem institutionellen Interesse des Kongresses verknüpft. Der kooperationskritische Protest

wird im Kongress verstärkt, weil er mit dessen institutionellen Interessen harmoniert. Das Rätsel, warum es einer vergleichsweise kleinen Gruppe gelingt, der amerikanischen Außenpolitik ihren Stempel aufzudrücken, erklärt sich mit dieser institutionell begründeten Verstärkerfunktion des Kongresses. Um wiederum möglichen Missverständnissen vorzubeugen: Hier soll keineswegs unterstellt werden, dass Kongressmitglieder oder der Präsident nur oder in erster Linie ihren institutionellen Interessen folgen. Sie folgen einer Vielzahl von Impulsen: den artikulierten Interessen ihrer Wähler, Lobbyisten, ihren politischen Überzeugungen, der in den USA schwachen Parteiräson, aber eben auch den institutionellen Interessen der Organisation, die sie vertreten. Dabei wird das institutionelle Interesse des Kongresses, eine potenzielle Ausdehnung exekutiver Freiheiten durch internationale Kooperation zu verhindern, dann zum Tragen kommen, wenn der Präsident multilateralistisch orientiert ist. In der ersten Hälfte der achtziger Jahre wurde das institutionelle Interesse der Exekutive überlagert von den unilateralistischen Prädispositionen des Präsidenten. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wurde das institutionelle Interesse des Kongresses verstärkt von den unilateralistischen Haltungen der Mehrheit der republikanischen Partei.

Das institutionelle Interesse an Eingrenzung der exekutiven Handlungsfreiheiten kommt bei einer Reihe von Politikfeldern zum Tragen, insbesondere der Kompetenz, Truppen einzusetzen oder internationale Vereinbarungen zu schließen. Auf beiden Feldern begann der Kongress, nachdem seiner Einschätzung nach die Exekutive mit dem Vietnam-Krieg ihre Handlungsspielräume überschritten hatte, die Grenzen enger zu ziehen. In beiden Fällen akzeptierten die Kongressmitglieder aber auch, dass sie exekutive Kompetenzen nicht selbst wahrnehmen können, sondern darauf angewiesen sind, dass die Exekutive über Handlungsspielräume verfügt.¹¹³ Wenn es um die Mitwirkung der USA bei Internationalen Organisationen geht, wiegt das institutionelle Eigeninteresse der Legislative schwerer. Weil sich der Präsident auf eine fremde Autorität berufen und sich somit noch stärker legislativer Kontrolle entledigen könnte, schlagen hier die Einbindungsreflexe voll durch.

Die International Trade Organization (ITO) war nach 1945 das erste prominente Opfer dieses Einbindungsreflexes. Der Kongress widersetzte sich der als handelspolitischem Kernstück der multilateralen Nachkriegsordnung gedachten ITO, weil er die damit einhergehenden Souveränitätseinbußen als zu gravierend und die Redelation ursprünglich

113 Die Möglichkeiten, die ihm die *War Powers Resolution* bietet, schöpfte der Kongress bisher nicht aus. Im Gegenteil zeigt gerade die Erfahrung des Kosovo-Krieges, dass der Kongress die Verantwortung scheut, über Fragen von Krieg und Frieden zu entscheiden. Vgl. Bennett, a.a.O. (Anm. 70), S. 61f. Den extensiven Gebrauch sogenannter *sole executive agreements*, zwischenstaatliche Vereinbarungen, die der Präsident allein kraft seiner allgemeinen exekutiven Kompetenz schließt, versuchte der Kongress bereits mit den *Bricker-Amendments* einzudämmen. 1969 versuchte Senator Fulbright in einer *Sense of the Congress Resolution* festzulegen, dass eine zwischenstaatliche Vereinbarung der legislativen Zustimmung bedarf. Seine Initiative fand vor allem deshalb nicht die Zustimmung seiner Kollegen, weil eine derartige Bestimmung den Kongress hoffnungslos überfordert hätte. 1972 verpflichtete der Kongress die Exekutive in dem *Chase Act* lediglich, ihm alle *sole executive agreements* zur Kenntnis zu bringen. Vgl. Henkin, a.a.O. (Anm. 101), S. 219ff.

legislativer Befugnisse von der Exekutive auf eine Internationale Organisation für verfassungspolitisch problematisch befand. Tieferliegend erklärte sich der Widerstand der Abgeordneten mit den institutionellen Interessen des Kongresses. Schon damals warnten die Abgeordneten, die Mitwirkung in einer internationalen Organisation werde die legislative Kontrolle der Außenpolitik mindern.¹¹⁴ Obwohl amerikanische Regierungen seitdem vorsichtiger verfahren, prägte diese Konstellation spätere Debatten über multilaterale Kooperation. Bei der Gründung der Mitte der neunziger Jahre um Mexiko erweiterten Nord-amerikanischen Freihandelszone strebte eine freihändlerisch orientierte Regierung einen bindenden Streitschlichtungsmechanismus an, der exekutive Handlungsspielräume möglichst wenig beschnitt, dafür aber die Einflussmöglichkeiten der protektionistisch eingestellten Kräfte im Kongress blockierte.¹¹⁵ Die Legislative reagierte, indem sie das Abkommen zumindest als nicht selbstexekutierend erklärte und damit der Mitwirkung der unabhängigen Justiz bei der Auslegung und Durchsetzung vertraglicher Verpflichtungen einen Riegel vorschob.¹¹⁶

In Europa verhindert die exekutive Kontrolle der Parlamentsmehrheit, dass die Legislative ihrem Eigeninteresse gemäß handelt. Die Opposition im Parlament vertritt nicht das institutionelle Interesse der Legislative, sondern die politische Alternative zur Regierung. Im französischen Fall unterdrückt die außenpolitische Prägorative des Präsidenten, die auch für die Europapolitik gilt, institutionelle Eigeninteressen der Nationalversammlung. Nicht überraschend kommt Widerstand gegen multilaterale Kooperation am ehesten von den politischen Akteuren, deren institutionelle Interessen durch Kooperation gefährdet sind und die nicht der exekutiven Kontrolle unterliegen. In Deutschland sind dies die Landesregierungen.

3.4. Ein Fallbeispiel: Der Kongress und das System der Vereinten Nationen

Am Beispiel der Diskussion um die Reform der Vereinten Nationen und ihrer zentralen Funktionen der Friedenssicherung und des Menschenrechtsschutzes soll gezeigt werden,

114 Vgl. Monika Medick-Krakau, Amerikanische Außenhandelspolitik im Wandel. Handelsgesetzgebung und GATT-Politik 1945-1988, Berlin (Akademie-Verlag) 1995, S. 109.

115 Judith Goldstein, International Law and Domestic Institutions: Reconciling North American 'Unfair' Trade Laws, in: International Organization, Jg. 50, Nr. 4, 1996, S. 541–564.

116 Die amerikanische Verfassung kennzeichnet internationale Abmachungen als *supreme law of the land*. Einem traditionellen Verfassungsverständnis zufolge sind Verträge und Regierungsabkommen *self-executing*, bedürfen also, um als nationales Recht zu gelten, keiner weiteren Gesetzgebung (Ausnahmen beziehen sich auf Verträge, deren Umsetzung Handlungen notwendig machen, die sich auf den Kompetenzbereich der Legislative erstrecken.) Der Unterschied zwischen *self-executing* und *non-self-executing treaties* besteht nicht in ihrem Status als Gesetz des Landes und damit ihrer Bindungskraft gegenüber Legislative und Exekutive, sondern darin, dass nur im ersten Fall Gerichte sich in ihrer Rechtssprechung auf diesen Vertrag beziehen, ihn interpretieren und die Regierung zu seiner Umsetzung zwingen können. Vgl. Henkin, a.a.O. (Anm. 101), S. 198ff. Für die Entscheidung, NAFTA als nicht-selbstexekutierend zu erklären, vgl. Frederick M. Abbott, NAFTA and the Legalization of World Politics: A Case Study, in: International Organization, Jg. 54, Nr. 3, 2000, S. 519–547, hier S. 538.

dass sich die legislative Kritik an multilateralen Arrangements auf souveränitätspolitische und demokratieschonende Begründungen stützt. Weiterhin soll gezeigt werden, dass dabei mittelbar wie unmittelbar immer auch die Sorge durchschimmert, die Exekutive könne über internationale Kooperation ihre Handlungsspielräume auf Kosten des Kongresses ausdehnen. Ebenso wenig wie in den fünfziger Jahren dem Senator Bricker geht es heute den *New Sovereignists* im Kongress um die Sicherung der Demokratie an sich. Es geht zum einen darum, trotz Interdependenz die Möglichkeit demokratischer Selbstbestimmung in den USA zu verteidigen, also sicherzustellen, daß die amerikanische Außenpolitik von den internen Anforderungen und nicht von externen Zwängen bestimmt wird. Und es geht zum anderen um den Einfluß der Abgeordneten.

Eine freiwillige, klar definierte und notfalls widerrufbare Einschränkung nationaler Autonomie mag aus der Sicht der legislativen Kritiker zu rechtfertigen sein. Nicht akzeptabel sind multilaterale Arrangements, die in nicht kontrollierbarer Weise amerikanische Souveränität einschränken. Besonders bedrohlich erscheint aus dieser Perspektive das neue Phänomen der *global governance*, d. h. der Versuche und Tendenzen, das Völker- und Völkergewohnheitsrecht über den strikt zwischenstaatlichen Bereich hinaus auszuweiten und ihm einen sanktionsbewehrten Charakter zu verleihen. Bedrohlich erscheint diese Tendenz aus der Sicht ihrer Kritiker im Kongress nicht zuletzt deshalb, weil sie in den USA Unterstützung findet und von der Exekutive mit getragen werden könnte. Um nicht auf die abschüssige Bahn einer unkontrollierbaren Übertragung von Souveränität zu geraten, sei es deshalb angeraten, bereits die ersten Schritte zu vermeiden. Wie ein roter Faden zieht sich das Argument durch die Ausführungen der *New Sovereignists*, der amerikanischen Souverän, repräsentiert durch den Kongress, müsse uneingeschränkt der Herr seines eigenen Schicksals bleiben. In zahllosen Variationen wird das Gespenst an die Wand gemalt, dass „unelected bureaucrats acquire ever-greater powers at the expense of elected national leaders“.¹¹⁷

In besonders prägnanter Weise formulierte Jesse Helms ausgerechnet vor dem Sicherheitsrat die legislativen Vorbehalte gegen eine Stärkung der Vereinten Nationen. Seine Ausführungen, nach Stanley Hoffmann „the most egregious example of congressional foreign policy“,¹¹⁸ mögen nicht repräsentativ für den amerikanischen Kongress sein. Aber sie stellen auch keine abseitige Minderheitenposition dar. Stattdessen soll im folgenden gezeigt werden, dass Helms' Argumentation, wenn nicht in dieser rhetorischen Schärfe, so doch in der Sache, von vielen Abgeordneten geteilt wird.

117 Jesse Helms, Saving the U.N. A Challenge to the Next Secretary General, in: Foreign Affairs, Jg. 75, Nr. 5, 1996, S. 2-7 (S. 4).

118 Stanley Hoffmann, The United States and International Organizations, in: Robert J. Lieber (Hg.) Eagle Rules?, a.a.O. (Anm. 30), S. 342-352, S. 349. Senator Jesse Helms, Chairman, U.S. Senate Committee on Foreign Relations Before the United Nations Security Council, United Nations Speech, 20. Januar 2000. www.senate.gov/~helms/FedGov/UNSpeech/unspeech.html.

3.4.1. Die Vereinten Nationen als abhängige Einrichtung der Staaten

Das Verhältnis zwischen Staaten und supranationalen Organisationen bildet den Ausgangspunkt der legislativen Kritik an multilateraler Kooperation. Den Kritikern zufolge müssten die Vereinten Nationen ebenso wie andere IOs den Staaten unzweideutig untergeordnet bleiben.¹¹⁹ Entsprechend inakzeptabel sei die Vorstellung, so Helms, die Vereinten Nationen könnten eine unabhängige Quelle von Legitimität darstellen. Amerikanische Regierungstätigkeit legitimiere sich ausschließlich durch die Zustimmung des amerikanischen Volkes. „A United Nations that seeks to impose its presumed authority on the American people, without their consent, begs for confrontation – I want to be candid with you – eventual U.S. withdrawal.“ Folglich könnten internationale Verträge keine unabhängige Bindungswirkung entfalten. So bedeutet auch die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen nicht, dass die USA in irgendeiner Weise Souveränität abgegeben hätten. Ratifizierte Verträge seien wie andere vom Kongress erlassene und dem Präsidenten unterzeichnete Gesetze zwar „supreme law of the land“. Sie könnten gerade deswegen aber auch durch einen einfachen Akt des Kongresses jederzeit aufgehoben werden.

Dies ist keine Minderheitenposition. Die Sorge um Souveränitätsverluste infolge der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen findet ein weites Echo und spiegelt sich beispielsweise in dem mit großer Mehrheit angenommenen *UN Reform Act* wider. Drei der dort aufgelisteten Bedingungen, die erfüllt sein müssen, bevor die USA ihre Schulden bezahlen wollen, verbieten explizit eine mögliche Souveränitätseinschränkung. Darüber hinaus zielt das Gesetz darauf ab, die Weltorganisation, dessen Charta sich auch als Gründungsdokument einer embryonalen Weltregierung lesen lassen kann, unzweideutig in die Schranken einer den (mit Vetorecht ausgestatteten) Staaten untergeordneten Agentur zu weisen. So soll ihr jegliches autonomes Finanzgebaren (Schulden zu machen, Steuern und Abgaben zu erheben oder sogar nur für die Einrichtung unabhängiger Finanzierungsquellen werben zu dürfen) verwehrt und alle Versuche, nach Artikel 43 stehende Streitkräfte einzurichten, verboten werden.¹²⁰

Auch die Position, der Kongress könne Verträge jederzeit modifizieren oder außer Kraft setzen, findet Zustimmung und ist als Rechtsposition auch gar nicht strittig.¹²¹ Mit

119 Schon an diesem Punkt wird deutlich, dass es Helms nicht um das Prinzip demokratieschonender Kooperation als solche geht, sondern ganz konkret um den Schutz der amerikanischen Autonomie. Es reicht Helms und anderen nämlich durchaus, wenn sichergestellt ist, dass die Vereinten Nationen nicht gegen den Willen der im Sicherheitsrat mit einem Vetorecht ausgestatteten Staaten tätig werden. Ebd..

120 Weder das gegenwärtige Generalsekretariat noch Mitgliedstaaten denken ernsthaft über eine von den Staaten unabhängige Steuererhebung durch die Vereinten Nationen nach. Allerdings wurden in den Debatten über die Konsolidierung des Haushalts der Vereinten Nationen wiederholt Vorschläge wie eine Steuer auf Luftreisen auf den Tisch gelegt. Derartige Andeutungen lösten im Kongress regelmäßig einen heftigen Proteststurm aus. Vgl. Luck, a.a.O. (Anm. 10).

121 Vgl. Lothar Brock: Die USA und die Vereinten Nationen: Reform oder Abbau der Weltorganisation? HSKF-Standpunkte, Nr. 2, Juni, 1998. Siehe auch John Bolton: Reject and Oppose the International Criminal Court, in: Council on Foreign Relations, Toward an ICC, S. 42. Auch Völkerrechtler sind sich einig, dass internationales Recht zwar die Vereinigten Staaten und damit auch den Kongress bindet. Weil aber Verträge – unabhängig davon, ob sie unmittelbar Rechtswirkung bekommen (*self-executing*

der Praxis, obligatorische Beitragszahlungen an die Vereinten Nationen nicht zu leisten bzw. an einseitig gesetzte Konditionen zu koppeln, macht sich der Kongress diese Rechtsauffassung de facto zu eigen. Schon Mitte der achtziger Jahre, als sich die USA mit einer Situation konfrontiert sahen, einen aus ihrer Sicht zu hohen Beitrag leisten zu müssen, gleichzeitig Einfluss auf eine zunehmend ineffiziente und ständig teurer werdende Weltorganisation verloren zu haben, glaubten selbst moderate Mitglieder des Kongresses wie die Senatorin Nancy Kassebaum, die den Vereinten Nationen stets wohl gewogen war, dass sich nur mit der Androhung von Sanktionen eine Veränderung hin zum Besseren erreichen liesse.¹²² 1985 initiierte sie eine Gesetzesinitiative, die drohte, Beitragszahlungen an die Vereinten Nationen auszusetzen, falls die Generalversammlung sich nicht mit einer Reduzierung des US-Beitrags zum UN-Budget von 25 auf 20 Prozent oder der Einführung eines Systems gewichteter Stimmen bei budgetrelevanten Entscheidungen einverstanden erklärte.¹²³ Jesse Helms' Kampagne gegen die Vereinten Nationen benutzte ebenfalls den Hebel der Verweigerung von Beitragszahlungen. Allerdings stellt er nicht nur weitergehende Forderungen wie einen permanenten Sitz der USA im *Advisory Committee on Administration and Budgetary Questions* (ACABQ). Ihm geht es neben der Reform um eine Schwächung der Vereinten Nationen.

Die einzige Differenz im Lager der Kritiker betrifft die Frage, ob internationale Abmachungen überhaupt relevant seien. Während kompromisslose Unilateralisten internationale Abmachungen ohnehin nur für Kosmetik und die Option des Ausstiegs aus Verträgen für politisch problemlos gangbar halten, nimmt die Mehrheit der *New Sovereignists* die Bindungswirkung internationaler Normen ernster und verweist auf die Kosten der

treaties) oder erst durch eine begleitende Gesetzgebung innerstaatliche Geltung erlangen Gesetzen gleichgestellt sind, kann der Kongress durch ein Gesetz vorheriges Recht modifizieren oder aufheben. Henkin, a.a.O. (Anm.101), S. 239f. Anders verhält es sich mit der Frage, welche der Gewalten die Kompetenz hat, Verträge zu kündigen. Hier neigen Völkerrechtler der These zu, der Präsident habe das Recht, Verträge zu kündigen. Aber der Kongress hat vielfältige politische Möglichkeiten, um einen missliebigen Vertrag de facto zu terminieren.

- 122 Nach Artikel 17 der UN Charta ist die Generalversammlung für das Budget und die Finanzierung der Weltorganisation zuständig. Artikel 18 legt fest, dass Entscheidungen über das Budget zwei Drittel der Stimmen benötigen. Diese Regeln schaffen aus Sicht der USA zwei Probleme. Erstens haben die Staaten, deren Beitrag zum UN-Budget minimal ist und die deshalb ein strukturelles Interesse an der Erhöhung des Budgets haben, jeder das gleiche Stimmgewicht wie die USA. Zumindest theoretisch bestünde damit die Gefahr, dass die Vereinten Nationen mit der Mehrheit dieser Staaten ständig teurere Programme auflegt, von denen die USA ihren Anteil zahlen müssten. Zweitens steuerten die USA bei der Gründung der Organisation mit 40% den größten Teil zum Budget bei und versuchen seitdem, mit ihrem relativ sinkenden Anteil am Weltbruttosozialprodukt ihren Anteil an den Beiträgen zu reduzieren. Dies erwies sich insofern als schwierig, als es die Zustimmung anderer voraussetzt, die diesen Beitrag übernehmen müssten, ohne dass aufgrund der Blockade der Reformbemühungen gesichert wäre, dass sich auch ihr Einfluss erhöht.
- 123 Die Vereinten Nationen haben ein *zero-growth* Budget akzeptiert und in ihren internen Strukturen den größeren Beitragszahlern mehr Gewicht eingeräumt. In Reaktion auf die Budgetkrise von 1985 hatten die Mitglieder zugestanden, dass ein *Committee for Program and Coordination* (CPC) den Haushalt prüft, bevor er an das *Advisory Committee on Administration and Budgetary Questions* (ACABQ) und von dort in die Generalversammlung geht. Eine Konsensregel in der CPC sichert den USA zumindest auf dieser Stufe Einfluss auf das Budget.

exit-Option. Die Kündigung oder Nicht-Einhaltung von Verträgen schade der Reputation, provoziere Retorsionsmaßnahmen und gefährde die auch für die USA wichtige internationale Kooperation. Außerdem könnten internationale Normen auch dann Bindungskraft erlangen, wenn die USA sie nicht akzeptierten.¹²⁴

Die Diskussion um die Beitragszahlungen und der *Helms-Biden Act* machen auch deutlich, dass es einer großen Mehrheit der Senatoren nicht nur darum geht zu verhindern, dass die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen die legislative Budgethoheit untergräbt. Darüber hinaus soll das Gesetz auch verhindern, dass die Exekutive im Zusammenspiel mit den Vereinten Nationen die legislative Budgethoheit und andere Kompetenzen einschränken könnte. Zum einen enthält der *Helms-Biden Act* Mechanismen, um die legislative Aufsicht über Aktivitäten der Vereinten Nationen und Aktivitäten des Präsidenten innerhalb der UNO zu verbessern.¹²⁵ Zum anderen legt das Gesetz präzise und im Detail fest, welche UN-Programme die Exekutive mit finanzieren darf und wie sie sich im Einzelnen zu verhalten hat.

Dies Beharren auf uneingeschränkter Souveränität als Voraussetzung für demokratische Selbstbestimmung hat gravierende Konsequenzen. Ein großer Teil der Abgeordneten reklamiert konsequent, dass die USA in ihrem Verhalten nach innen und außen uneingeschränkt selbstverantwortlich bleiben müssen, auch wenn damit jeglichen Vorstellungen einer Verrechtlichung internationaler Beziehungen der Boden entzogen wird.

3.4.2. Friedenssicherung, kollektive Sicherheit, Gewaltverzicht

Bezüglich der zentralen Funktion der Friedenssicherung geht es den legislativen Kritikern multilateraler Arrangements darum, die Freiheit, Truppen einsetzen zu können, möglichst vollständig zu bewahren.¹²⁶ Zum einen will der Kongress sicherstellen, dass seine Möglichkeit, einen Einsatz von Streitkräften zu verhindern, durch die Mitgliedschaft der USA in Internationalen Organisationen nicht beschränkt wird.¹²⁷ Schon bei der Ablehnung des Beitritts zum Völkerbund spielte die Befürchtung eine Rolle, das Recht des Kon-

124 Vgl. Jeremy Rabkin, *Why Sovereignty Matters*, Washington (The American Enterprise Institute Press), 1998, S. 45.

125 Das Gesetz verpflichtet den Präsidenten zur Erstellung detaillierter Berichte über *Peacekeeping* und andere Aktivitäten der Vereinten Nationen sowie über die damit für die USA entstehenden finanziellen Verpflichtungen. Weiterhin verpflichtet der Kongress die UNO, ihr finanzielles Gebahren durch das *General Accounting Office*, eine vom Kongress eingesetzte und ihm zuarbeitende Behörde, prüfen zu lassen.

126 Vgl. John C. Yoo, *U.N. Wars, U.S. War Powers*, unverö. Manuskript, präsentiert auf der Tagung des American Enterprise Institute: *Trends in Global Governance: Do they Threaten American Sovereignty?*, Washington, 4.–5. April 2000.

127 Die Möglichkeit, dass dem Präsidenten zusätzliche Fähigkeiten zuwachsen, ist nicht von der Hand zu weisen. So beriefen sich Truman und Bush bei Einsatz von Truppen in Korea und am Golf auf die UN-Charta. Vgl. Henkin, a.a.O. (Anm.), S. 207. Wie bedeutsam man diese zusätzliche Kompetenz einschätzt, hängt davon ab, ob man dem Präsidenten aufgrund seiner Eigenschaft als *Chief Executive* das Recht zum Einsatz militärischer Mittel zubilligt oder aus der Kompetenz des Kongresses ‚to declare war‘ eine legislative Prärogative ableitet. Vgl. Yoo, *U.N. Wars, U.S. War Powers*, a.a.O., (Anm. 126).

gresses, über Krieg und Frieden zu entscheiden, könne unterwandert werden.¹²⁸ Bei der Formulierung der UN-Charta stellte die Roosevelt-Administration ähnliche Vorbehalte vorsorglich in Rechnung und beharrte darauf, dass die Charta eine automatische kollektive Beistandspflicht nicht vorsieht. Die in Artikel 43 vorgesehenen Sonderabkommen, mit denen Staaten Streitkräfte dem Sicherheitsrat unterstellen würden, sehen explizit die Ratifikation nach Maßgabe der jeweiligen Verfassungen vor. Auch diese Bestimmung wurde auf amerikanische Anregung hin in die Charta aufgenommen, um legislativen Bedenken entgegen zu kommen.¹²⁹ Weil sie mit Bedenken des Kongresses rechnete, versperrte sich die amerikanische Regierung auch bei der Formulierung des NATO-Vertrages britischen und französischen Wünschen nach einer möglichst verbindlichen Formulierung der Beistandspflicht.¹³⁰ Die *War Powers Resolution* enthält explizit die Bestimmung, amerikanische Streitkräfte dürften nicht aufgrund einer Vertragsverpflichtung in militärische Auseinandersetzungen einbezogen werden, es sei denn, ein begleitender legislativer Akt autorisiert den Einsatz der Streitkräfte in dem entsprechenden Fall.¹³¹ Besonders ablehnend reagierte der Kongress auf die Involvierung amerikanischer Streitkräfte in friedenssichernde Operationen der Vereinten Nationen. Mitte der neunziger Jahre nutzte er sein Haushaltsrecht, um die von der Administration geforderten Mittel für *Peacekeeping* drastisch zu beschneiden. Er verpflichtete die Regierung im April 1994 dazu, monatlich über friedenssichernde Aktivitäten der Vereinten Nationen zu unterrichten. Und schließlich grenzte der Kongress empfindlich die Möglichkeit der Unterstellung amerikanischer Truppen unter fremden Oberbefehl ein.

Während einer Aushöhlung legislativer Kompetenzen in diese Richtung verlässliche Riegel vorgeschoben wurden, wehren sich die *New Sovereignists* neuerdings dagegen, dass durch internationale Abkommen ein vom Kongress gewollter Einsatz amerikanischer Streitkräfte verhindern könnten. Auch in diesem Punkt werden Helms' Ausführungen vor dem Sicherheitsrat, obwohl sie in dieser Schärfe nicht überall Zustimmung finden, in der Sache von einer Mehrheit geteilt. Helms konstatiert ein Spannungsverhältnis zwischen dem Gewaltverbot und den Menschenrechten und folgert daraus ein Recht der Staaten zur Intervention.

128 Vgl. Peter Rudolf, *New Grand Strategy? Zur Entwicklung des außenpolitischen Diskurses in den USA*, in: Monika Medick-Krakau (Hg.), *Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden (Nomos), 1999, S. 61-95.

129 Der Kongress hat im *UN Participation Act* dem Präsidenten zwar die Autorität zugestanden, derartige Abkommen zu schließen, hat aber ebenfalls darauf bestanden, dass er ratifizieren muss. Vgl. Henkin, a.a.O. (Anm. 101), S. 252.

130 Der Artikel 5 des NATO-Vertrages ist denn auch aus Rücksicht auf legislative Empfindlichkeiten sehr viel unverbindlicher gefasst als der entsprechende Artikel im WEU-Vertrag. Vgl. Robert Endicott Osgood, *NATO. The Entangling Alliance*, Chicago, London (The University of Chicago Press), 1966, S. 130. Siehe auch Henkin, a.a.O. (Anm. 101), S. 203.

131 Explizit schreibt der *War Powers*-Akt fest: „No treaty in force at the time of the enactment of the Act shall be construed as specific statutory authorization for, or a specific exemption permitting, the introduction of the Armed Forces of the United States in hostilities or in any such situation.“ Vgl. Henkin, a.a.O. (Anm. 101), S. 479.

„And it's a fanciful notion that free peoples need to seek approval of an international body, some of whose members are totalitarian dictatorships, to lend support to nations struggling to break the chains of tyranny and claim their inalienable God-given rights. The United Nations, my friends, has no power to grant or decline legitimacy to such actions. (...) The American people will never accept the claims of the United Nations to be the sole source of legitimacy on the use of force in this world.“¹³²

Auch in dieser Frage ist eine Mehrheit des Kongresses mittlerweile der Auffassung, militärische Einsätze jenseits der kollektiven Verteidigung, ob im Rahmen der NATO oder unilateral, bedürften nicht zwingend eines Mandats der Vereinten Nationen. Vielmehr müssten die USA respektive die NATO als Organisation demokratischer Staaten die Legitimation für ihr militärisches Handeln aus sich selbst heraus begründen.¹³³

3.4.3. Beharren auf innerer Souveränität

Souveränitätspolitische Vorbehalte werden vom Kongress auch gegen eine Ausweitung der zweiten Funktion der Vereinten Nationen, den Schutz der Menschenrechte, ins Feld geführt. Kritisiert wird eine weitergehende völkerrechtliche Kodifizierung zum einen des Verhältnisses des amerikanischen Staates zu seinen Bürgern, zum anderen der USA bzw. seiner Repräsentanten zu Bürgern anderer Staaten. Auch hier paaren sich die demokratietheoretisch begründeten Vorbehalte gegen Souveränitätseinschränkungen mit der Sorge, der Präsident könne über internationale Kooperation legislative Kompetenzen aushöhlen. Als problematisch gilt die Weiterentwicklung des Völkerrechts sowie potenziell des Völkergewohnheitsrechts, weil dadurch das System der *checks and balances*, das den Prozess der Rechtssetzung in den USA charakterisiert, ausgehebelt und die Position nichtgewählter Akteure gestärkt sowie die äußere Handlungsfreiheit eingeschränkt würde.¹³⁴

Menschenrechtspakte und -verträge ratifizierte der Kongress nur verspätet und mit erheblichen Einschränkungen.¹³⁵ Auf Anregung Reagans ratifizierte der Senat die Genozid-Konvention, allerdings nur eingeschränkt und der Bedingung, dass sie *non-self executing* sei, also von amerikanischen Gerichten nicht zur Grundlage von Entscheidungen gemacht werden kann. Seitdem hat der Kongress eine Reihe weiterer Menschenrechtskonventio-

132 Auch das Argument, dass unter den gegebenen machtpolitischen Umständen moralische Fragen, wenn sie in eine völkerrechtliche Form transformiert werden, ihren moralischen Gehalt verlieren, findet weite Unterstützung. Vgl. Robert H. Bork, *Revisiting the Limits of „International Law“*, unveröff. Manuskript, präsentiert auf der Konferenz des American Enterprise Institute: Trends in Global Governance, Washington, 4. April 2000.

133 Diese These widerspricht der Auffassung vieler Völkerrechtler, der Präsident habe nicht das Recht, sondern allenfalls die Macht, gegen Völkerrecht zu handeln. Zwar sei der Präsident verpflichtet, internationales Recht ebenso wie Gesetze sorgfältig auszuführen. Seine Rolle als Oberbefehlshaber und Inhaber der exekutiven Gewalt verleihe ihm aber die Kompetenz, in vielfältiger Weise zu agieren. Sollte er dabei internationales Recht verletzen, handelt er nicht verfassungswidrig. Vgl. Henkin, a.a.O. (Anm. 101), S. 211, S. 242.

134 Vgl. Jeremy Rabkin, *Why Sovereignty Matters*, a.a.O. (Anm. 124), S. ix.

135 Um das *Bricker-Amendment* abzuwehren, sagte die Eisenhower-Administration zu, keine Menschenrechtskonventionen zur Ratifikation vorzulegen. Daran hielten sich im Prinzip bis Anfang der siebziger Jahre alle Administrationen.

nen, darunter 1994 den Pakt über bürgerliche und politische Rechte ratifiziert, allerdings ebenfalls mit Einschränkungen und der gleichen Bedingung.¹³⁶ Das zentrale Argument gegen die bedingungslose Übernahme von Menschenrechtskonventionen stellt darauf ab, deren teilweise unpräzise Formulierungen könnten von amerikanischen Gerichten unter Zugrundelegung von Völkergewohnheitsrecht präzisiert und damit in unkontrollierbarer Weise festgelegt werden.¹³⁷ Das, was als Völkergewohnheitsrecht gelten kann, sei nicht ohne weiteres aus der Praxis der Staaten zu erkennen, sondern ergebe sich auch aus der Interpretation von internationalen Rechtsexperten und Menschenrechtsaktivisten. Weil amerikanische Gerichte Völkergewohnheitsrecht als *supreme law of the land* akzeptieren und durchsetzen, erhalte im Effekt eine Gruppe von nicht demokratisch legitimierten Rechtsaktivisten die Möglichkeit, vor Gericht selbst entwickelte Regeln einzuklagen.¹³⁸ Daran anknüpfend weisen die *New Sovereignists* auf eine mögliche und aus ihrer Sicht bedrohliche Gefahr hin: Amerikanische Gerichte könnten auf breiter Front Völkergewohnheitsrecht als legitimen Bestandteil der amerikanischen Rechtsordnung akzeptieren. Selbst wenn der Senat Menschenrechtskonventionen nicht ratifiziert, könnte auf diesem Wege dennoch die konstitutionelle amerikanische Rechtsordnung durch fremdes Recht kontaminiert werden.

Handlungsfreiheiten im Verhältnis zwischen den USA und den Bürgern anderer Staaten sehen die *New Sovereignists* durch einen Trend der nicht hinreichend kontrollierbaren Weiterentwicklung und Armierung des Völkerrechts gegeben. Neben der Tendenz, dass Gerichte wie im Fall Scharons die belgische oder im Fall Pinochets die britische und spanische Justiz Angehörige der Exekutiven fremder Staaten wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit anklagen könnten, zielt die Kritik hier auf die Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs (International Criminal Court, ICC). Nachdem die Clinton-Administration zunächst die Bemühungen um die Schaffung eines permanenten Strafgerichtshofs mit vorangetrieben hatte, änderte sie auch auf legislativen Druck hin vor der Verabschiedung des Statuts auf einer Konferenz in Rom im Juli 1998 ihre Position.¹³⁹ Dennoch unterzeichnete Clinton am 31. Dezember 2000, dem letzten möglichen Tag, das Statut des Strafgerichtshofs und verschärfte damit die Kontroverse. Die Gegner des ICC im Kongress verstärkten daraufhin ihre Abwehrbemühungen. Dem von Jesse Helms initiierten *American Service Members Protection Act* geht es nicht nur darum, einen Beitritt

136 Henkin, a.a.O. (Anm. 101), S. 477f.

137 Ein weiterer Einwand lautet, der traditionellerweise im Zusammenspiel von Haus, Senat und Präsident angesiedelte Prozess der Entwicklung von Bürgerrechten würde auf das Zusammenspiel von Senat und Präsident und externen Akteuren verengt. Vgl. Rabkin, a.a.O. (Anm. 124).

138 Stephan, Trends in Global Governance, a.a.O. (Anm. 94).

139 Vgl. Frederike Bauer, Amerika droht mit „aktivem Widerstand“, in: FAZ, 23. September 1998, S. 14. Zu diesem Meinungswechsel trug auch bei, dass sich die USA mit ihren Bedenken und der Anregung, dem UN-Sicherheitsrat eine prominentere Rolle einzuräumen, nicht durchsetzen konnten.

der USA zum Strafgerichtshof zu verhindern, sondern seine Einrichtung aktiv zu bekämpfen.¹⁴⁰

Befürworter des ICC betonten, die rechtliche Verfolgung schwerer Verbrechen gegen die Menschlichkeit liege im genuinen amerikanischen Interesse. Langfristig sei diesem Interesse besser durch einen ständigen Gerichtshof als mit provisorischen Ad-hoc-Gerichtshöfen wie denen in Arusha, Den Haag oder demnächst in Sierra Leone gedient. Zudem würde die Chance, dass amerikanische Bürger angeklagt werden, von den Kritikern deutlich übertrieben.¹⁴¹ Die Gegner des Gerichtshofs befürchten dagegen, er könne in ein politisches und damit anti-amerikanisches Instrument verwandelt werden.¹⁴²

Der Republikaner Rod Grams (Minnesota), der Vorsitzende des *Subcommittee on International Operations*, hält den Strafgerichtshof für ein Monster. Senator Helms tituliert ihn sogar als Femegericht. Vertreter der Anklage hätten die Möglichkeit, gegen den Willen der Staaten oder des UN-Sicherheitsrats Verfahren zu eröffnen und im Zweifelsfall Angeklagte zu verurteilen.¹⁴³ Es sei zu erwarten, dass sich der Gerichtshof politisieren und in Schauprozessen amerikanische Staatsbürger anklagen werde.¹⁴⁴

Sieht man von der Polemik ab, unterstellt der zentrale Einwand gegen den ICC, es würde ein Rechtssystem geschaffen, dessen Ausgestaltung und Weiterentwicklung die

140 Helms Introduces Amendment to Protect Servicemen from International Criminal Court, Press Release, 26. September 2001 www.senate.gov/~foreign/minority/press_template.cfm?rands_id=178825

141 Vgl. Kenneth Roth, Endorse the International Criminal Court, in: Alton Frye (Hg.) *Toward an International Criminal Court?*, New York: Council on Foreign Relations 1999, S. 19–36.

142 William Safire lamentiert beispielsweise, dass „the agreement empowers a global court to arrest, try and imprison American, Israeli and other citizens of democracies for an undefined crime of ‚aggression‘. With no Security Council veto to restrain the ICC, its prosecutors would surely accede today to an Arab League request to indict Israeli soldiers and tomorrow to indict any U.S. office holder or service member who dared to offend a local dictator.“. Vgl. William Safire, U.S. is Right to Avoid a Global Treaty Trap, in: *IHT*, 10. April 2001, S. 9. Um diesen Vorbehalt einordnen zu können, ist ein kurzer Blick auf die Prozeduren des geplanten Gerichtshofs nötig: Die Anklagebehörde des ICC, Staaten oder der Sicherheitsrat könnten ein Untersuchungsverfahren gegen einen amerikanischen Staatsbürger initiieren, wenn der Verdacht besteht, dass dieser an einem Genozid oder an Kriegsverbrechen bzw. Verbrechen gegen die Menschlichkeit beteiligt war. In den ersten beiden Fällen wäre die Zustimmung eines richterlichen Gremiums des ICC (*pre-trial chamber*) nötig. Die USA hätten dann einen Monat Zeit, um den ICC davon in Kenntnis zu setzen, dass der Fall vor ein amerikanisches Gericht kommt. Dem Prinzip der Komplementarität folgend, müsste der ICC das Verfahren der amerikanischen Justiz überlassen, es sei denn, ein richterliches Gremium käme mehrheitlich zu dem Schluss, dass die USA nicht willens oder fähig sind, die Untersuchung und Verurteilung durchzuführen. Unwilligkeit ist weiterhin definiert als Versuch, die fragliche Person gegen strafrechtliche Verfolgung zu schützen. Vgl. Sarah B. Sewall/Carl Kaysen/Michael P. Scharf, *The United States and the International Criminal Court: An Overview*, in: Sewall/Kaysen (Hg.), *The United States and the International Criminal Court*. National Security and International Law, Lanham (Rowman & Littlefield) 2000.

143 Statement Senator Grams, in: 105/2 US Senate, Committee on Foreign Relations, Subcommittee on International Operations, Hearings: Is a U.N. International Criminal Court in the U.S. national interest? Washington (GPO), 1998, S. 3

144 Statement by John R. Bolton, in: 106/2 US Congress, House, Committee on International Relations, Hearings: The International Criminal Court, Washington (GPO), 2000, S. 6.

USA nicht mehr kontrollieren und dem sie sich auch dann nicht entziehen könnten, wenn sie nie beitreten würden.¹⁴⁵ Konstitutionelles amerikanisches Recht würde so von einer nicht-legitimierten, fremden Rechtsordnung kontaminiert. Und dieses fremde Recht würde Suprematie über amerikanisches Recht erlangen. Der Gerichtshof „will claim to have power to override the U.S. legal system and to pass judgement on our foreign policy actions.“¹⁴⁶ Und damit ist das entscheidende Problem benannt. Eine fremde, nicht legitimierte Rechtsordnung würde die Souveränität der USA bedrohen.¹⁴⁷ Auch Völkerrechtler sehen eine Situation kommen, in der „an international institution that is not accountable to the American electorate (would be empowered) to investigate and judge the actions taken by our military and civilian officials. (...) such participation would represent an unprecedented cession of our right to self-government“.¹⁴⁸ Der Supreme Court wäre nicht länger „supreme“.

4. Ergebnisse und Ausblick

Ein zweifaches Puzzle bildet den Ausgangspunkt dieses Reports: Warum unterscheidet sich die Einstellung der USA zu multilateralen Arrangements nach dem Ende des Ost-West-Konflikts so auffällig von der nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs? Und warum unterscheidet sie sich so auffällig von dem der westeuropäischen Staaten? Die vier Erklärungen dieser Puzzles, die in der Literatur zu finden sind – Unterschiede in der Ressourcenausstattung, die widersprüchliche Wirkung der amerikanischen politischen Kultur, die letztlich insularere Einstellung der amerikanischen Öffentlichkeit und die Selbstblockadetendenzen des amerikanischen politischen Systems – können ebenso wie die spezifische Situation der europäischen Integration sicherlich Elemente einer Erklärung dieses Puzzles liefern, sind aber, zumindest jedes für sich genommen, nicht überzeugend.

Der Report rekurriert weitergehend auf das ambivalente Verhältnis zwischen Demokratie und multilateraler Kooperation als Erklärung dieser Puzzles. Sowohl die Literatur

145 Rod Grams argumentiert, „The court will be an international institution without checks, without balances, accountable to no state.“, Vgl. 106/2 US Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, Hearings: The International Criminal Court: Protecting American Servicemen and Officials from the Threat of International Prosecution, Washington (GPO) 2000, S. 3

146 Statement by Rod Grams, in: 106/2 US Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, Hearings: The International Criminal Court: Protecting American Servicemen and Officials from the Threat of International Prosecution, Washington (GPO), 2000, S. 3

147 Ebenda, S. 5. Vgl. auch das Statement von Doug Bereuter (R. Neb.), der ICC sei ein „threat to our sovereignty and the legal supremacy of the United States Constitution“, in: Committee on International Relations, The International Criminal Court, a.a.O. (Anm. 144), S. 2. Ähnlich auch Senator Grams: „We must affirm that the United States will not cede its sovereignty to an institution which claims to have the power to override the United States legal system and to pass judgement on our foreign policy actions.“ Grams, in: Committee on Foreign Relations, Is an ICC in the U.S. Interest?, a.a.O. (Anm. 143), S. 3

148 Statement Lee A. Chasey, Anwalt der Kanzlei Hunton & Williams in Washington D.C., Ebenda (Anm. 143), S. 64.

zur europäischen Integration als auch das amerikanische Phänomen der *New Sovereignists* verweisen darauf, dass das Verhältnis zwischen Demokratie und Multilateralismus keineswegs so eindeutig positiv ist, wie es ein politisches Vorverständnis und Teile der wissenschaftlichen Literatur unterstellen. Einerseits sichert Kooperation Wohlfahrt und damit die Grundlagen von Demokratie. Andererseits existieren stattdessen demokratiespezifische Vorbehalte gegen die Mitgliedschaft in autonomieeinschränkenden internationalen Organisationen und gegen das Projekt der Verrechtlichung internationaler Beziehungen. Aus demokratietheoretischer Perspektive ist nicht Kooperation als solche bedrohlich. Problematisch erscheinen aber vertiefte institutionalisierte Kooperationsformen, die die Vetomöglichkeiten und die Austrittsoption einschränken. Bedenklich stimmt darüber hinaus eine spezifische Folge multilateraler Kooperation, nämlich die Stärkung der Exekutive auf Kosten der Legislative. Multilaterale Kooperation führt also nicht nur zu der in der Globalisierungsdebatte beschriebenen sozialen und wirtschaftlichen Differenzierung. Sie produziert auch im politischen Bereich Gewinner und Verlierer. Exekutiven neigen zu multilateraler Kooperation, weil sich dadurch ihre Autonomie gegenüber ihrer Gesellschaft vergrößert. Legislativen verfolgen das umgekehrte institutionelle Interesse. Wie Demokratien auf die Chancen und Risiken multilateraler Kooperation reagieren, hängt neben weiteren Faktoren auch davon ab, ob die Legislative in der Lage ist, ihr institutionelles Interesse an einer Kontrolle exekutiver Handlungsspielräume wahrzunehmen.

Der amerikanische Kongress kann aufgrund des gewaltenteiligen Systems seinem institutionellen Interesse gerecht werden. Er wird, sobald die Exekutive versucht, ihre Handlungsspielräume durch multilaterale Kooperation auszuweiten, dem Präsidenten enge Fesseln anlegen bzw. Kooperation gänzlich blockieren. Selbst wenn die nach wie vor intakte multilaterale Ausrichtung der öffentlichen Einstellungen wieder stärker zum Tragen käme und selbst wenn die Bush-Administration nach dem 11. September 2001 eine kooperationsbereitere Haltung einnähme – wofür es derzeit nur wenige Anzeichen gibt –, würde allein schon der Kongress verhindern, dass die USA zu einer eindeutig multilateralistischen Position zurückfinden. Das westeuropäische Interesse an multilateraler Kooperation ist ebenso institutionell bedingt. Hier können die Exekutiven ihr institutionelles Interesse an Autonomieausweitung ungehindert von legislativem Einspruch durchsetzen, weil die in parlamentarischen Demokratien gebrochene Gewaltentrennung verhindert, dass die Legislativen ihrem Kontrollinteresse gerecht werden. Transatlantische Spannungen auf diesem Feld bleiben folglich vorprogrammiert.